Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Division de l'Ouest
Western Division

Rapport de l'enquête

sur les embranchements ferroviaires

M. le commissaire J.M. McDonough,
président

M. le commissaire R.J. Orange

M. le commissaire D.H. Chapman

Le 28 juin 1985

Canada

RAPPORT DE L'ENQUÊTE

sur les embranchements ferroviaires

Commissaire principal : J.M. McDonough
président

Commissaire : R.J. Orange

Commissaire : D.H. Chapman

le 28 juin 1985

TABLE DES MATIÈRES

		Page
	INTRODUCTION	1
	REMERCIEMENTS	10
	DÉCRET DU CONSEIL	12
1.0	LES EMBRANCHEMENTS CANADIENS	18
2.0	OPTIONS POSSIBLES CONCERNANT LES EMBRANCHEMENTS	47
3.0	MÉCANISMES D'AMÉLIORATION	85
4.0	CADRE DE POLITIQUE POUR DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS	109
5.0	AUTRES CONSIDÉRATIONS	117
6.0	RECOMMANDATIONS	162

INTRODUCTION

Il est bien connu qu'une personne sensée cherchera à satisfaire ses besoins à l'aide de l'option qui lui coûtera le moins cher. Encore faut-il, pour que cela soit possible, avoir accès à toutes les données disponibles sur les options possibles, et avoir la latitude de choisir la meilleure option. Voilà le thème central de l'optique dans laquelle nous avons abordé la question de l'intervention gouvernementale future dans les embranchements ferroviaires.

La liberté de choisir en toute connaissance de cause stimule la concurrence et permet donc de faire baisser le prix des biens et des services. Dans tout secteur de l'économie et dans toutes les activités de ce secteur, le gouvernement devrait avoir pour politique de défendre ce principe dans l'intérêt des producteurs, des consommateurs et des organismes de services, qui constituent l'ensemble de l'économie. Cette optique devrait s'appliquer à la politique nationale des transports et aux politiques et programmes visant des segments particuliers de l'industrie des transports. Malheureusement, cet idéal est parfois abandonné dans le cas des embranchements du réseau ferroviaire canadien. En fait, les subventions directes et indirectes accordées, presque comme un monopole, aux compagnies principales ferroviaires semblent avoir institutionnalisé l'inefficacité et la non-rentabilité. Nous pensons qu'il est temps d'assouplir le système.

Les embranchements offrent aux expéditeurs et destinataires un service que l'on pourrait qualifier de "service d'apport" à destination et en provenance de la jonction des embranchements avec les lignes principales ou secondaires du réseau ferroviaire. Sur le plan matériel et économique, ce service se distingue des services de trafic direct", essentiellement sur longue distance et à forte densité, offerts sur les lignes principales. Que l'objectif du gouvernement soit de garantir des coûts peu élevés, des prix équitables ou un service efficace dans le secteur des transports, ses politiques concernant les embranchements doivent encourager la maximisation des options de services d'apport offertes à l'usager, en toute connaissance

des conséquences matérielles et économiques, directes ou indirectes, de chaque option. Une telle politique permettrait au gouvernement d'aider les usagers avec le minimum d'intervention directe ou artificielle. Bien qu'on ne puisse catégoriquement qualifier une telle politique de déréglementation, elle réduirait l'ingérence du gouvernement et augmenterait ce que l'on peut appeler l'"autoréglementation", un principe probablement visé par la politique nationale des transports actuellement en vigueur, mais qui, pour un certain nombre de raisons, n'a jamais été pleinement appliqué. Toutefois, une telle politique exigerait également la modification substantielle de la législation sur l'abandon des embranchements et des critères connexes servant à déterminer qui peut prétendre à des subventions directes ou indirectes et les conditions dans lesquelles ces subventions peuvent être accordées.

L'un des grands problèmes que pose toute politique établie à un moment donné, en fonction des circonstances du moment et des prévisions d'avenir, est les effets que des changements imprévus peuvent avoir sur le champ d'application de cette politique dans un contexte tout différent. Les programmes adoptés à divers points de la durée d'application de la politique ont tendance à se superposer et les résultats qui en découlent sont quelque peu différents des résultats visés initialement. Ces programmes sont généralement le résultat de diverses interprétations d'une législation rigide, qui ont tendance à évoluer avec le temps à mesure que les organismes du gouvernement cherchent à répondre à l'évolution des besoins du secteur concerné de l'économie. À la longue, ces initiatives tendent à devenir de plus en plus des solutions "au coup par coup" à des problèmes plus vastes et dissimulés, si l'on ne procède pas à une réforme globale de la législation pour tenir compte de ces changements. Or de telles réformes sont, par la force des choses, peu fréquentes. Si les programmes en question prévoient l'intervention du gouvernement, les usagers des services de transport considèrent bien souvent la situation qui en résulte non comme artificielle mais comme l'aboutissement d'une évolution naturelle. En fait, certains considèrent ces programmes comme quelque chose de sacré. Les changements proposés par le gouvernement pourraient donc être perçus comme un autre

exemple d'intervention gouvernementale, même si ces changements s'imposent pour dissocier les solutions synthétiques créées par les politiques et programmes passés du gouvernement, quand ces solutions ne sont plus rentables. Voilà le principal problème auquel nous nous heurtons quand nous envisageons de modifier la façon dont le gouvernement traitera à l'avenir des embranchements ferroviaires.

L'intervention gouvernementale, par le biais d'aide financière directe ou indirecte aux chemins de fer ou à certains mouvements, ou encore par le biais de divers règlements économiques, a été justifiée en grande partie par la nécessité de protéger les usagers contre les mesures monopolistiques des chemins de fer, ou d'améliorer la viabilité économique de certains usagers, des transporteurs, de certains secteurs de l'économie ou de certaines régions géographiques. La préservation du tarif du Nid-de-Corbeau pour le grain de l'ouest et la compensation partielle des pertes conséquentes des chemins de fer par un programme de subventions aux embranchements, l'achat de wagons-trémies et le financement de la remise en état des embranchements, constituent un exemple classique d'aide financière fournie par le gouvernement aux grandes compagnies de chemin de fer, à l'intention des producteurs de grain des Prairies. Un autre exemple est le subventionnement des mouvements (surtout dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique) ayant pour origine ou destination des embranchements non rentables et non tributaires du transport du grain. À de nombreux égards, ces subventions constituent une aide au développement régional, offerte à des personnes qui, par hasard, se trouvent à proximité d'un embranchement non rentable. Les critères d'admissibilité aux subventions, les méthodes de répartition des coûts utilisées pour déterminer les subventions, l'application des subventions au-delà de la voie des embranchements, l'achat de wagons-trémies par le gouvernement, et la remise en état des embranchements, tout cela aux frais des contribuables, sont autant de programmes qui ont pris naissance à des époques différentes et dans des circonstances différentes, et qu'il faut maintenant remettre en question.

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) a remplacé la situation découlant du tarif du Nid-de-Corbeau par un subventionnement hybride des mouvements de grain de l'Ouest, en vertu duquel les subventions du gouvernement ont plus que doublé et les frais de transport des producteurs de grain augmenteront, eux aussi, substantiellement à la longue. En conséquence, les recettes des chemins de fer se rapprochent davantage de ce que pourrait être un taux commercial de transport du grain par chemin de fer. Les autres programmes d'assistance au transport du grain, établis avant l'adoption de la LTGO, sont toujours en vigueur, tout comme le subventionnement des mouvements sur les embranchements non tributaires du transport du grain. Étant donné les réalités actuelles, nous pensons qu'il est plus que jamais nécessaire de réexaminer ces programmes.

La réalité actuelle est qu'il existe plusieurs solutions de remplacement aux systèmes conventionnels d'embranchements exploités par les compagnies principales de chemin de fer. Dans un nombre relativement élevé de cas, par exemple, l'analyse des coûts d'un service d'embranchement donné indique qu'il serait peut-être plus rentable de transporter le grain par camion à partir d'élévateurs hors-voie que de continuer l'exploitation de l'embranchement. Le transport ferroviaire traditionnel sur courtes distances semble capable, dans une certaine mesure, d'améliorer la capacité, la rentabilité, l'efficacité et la fiabilité de l'ensemble du système de transport. Les innovations technologiques dont ont fait l'objet les unités motrices utilisées sur les embranchements, notamment les unités motrices rail-route, semblent pouvoir réduire les coûts des embranchements et des lignes ferroviaires de courtes distances, et, par conséquent, permettre de réduire les subventions. Avant de recommander des mesures irréversibles, il faudrait cependant procéder aux essais expérimentaux de ces innovations.

Plus précisément, dans un certain nombre de régions des Prairies, on pourrait, en transportant directement par camion le grain aux élévateurs horsvoie jusqu'au point de livraison le plus proche, arriver à un coût total qui serait inférieur à celui de l'exploitation de l'embranchement par la

compagnie de chemin de fer, jusqu'au même point de livraison. Ces économies sont encore plus importantes si l'on compte le coût reporté de la remise en état prévue des embranchements des Prairies comme un coût attribuable au mouvement du grain à partir des embranchements à remettre en état et comme coût évité à la suite du transport du grain par camion. Le transport par camion à partir d'élévateurs hors-voie permettra également de réaliser des économies dans la mesure où il sera possible d'augmenter les chargements de grain des wagons allant jusqu'au port. Le recours au camionnage entraîne cependant des coûts indirects: dans certaines régions, en fonction du revêtement des routes, les municipalités pourraient avoir des coûts d'entretien routier supplémentaires et perdraient les impôts fonciers tirés des lignes ferroviaires locales. Ces coûts indirects seraient toutefois plus que compensés par les économies réalisées par l'abandon de l'exploitation de certains embranchements par les compagnies principales de chemin de fer, ce qui permettrait de réduire substantiellement les subventions. Une comparaison concrète des coûts exige une étude détaillée de tous ces facteurs et il n'est donc pas possible d'affirmer catégoriquement que le transport par camion reviendra dans tous les cas moins cher que de continuer à exploiter les embranchements.

En ce qui concerne le commentaire sur l'institutionnalisation de la non-rentabilité, il faut préciser que la protection d'un réseau de base d'embranchements pourrait faire plus de mal que de bien. Le moment est peut-être venu de chercher un autre système qui permettrait de réduire les risques de l'investissement dans les élévateurs, de préserver l'égalité d'accès aux chemins de fer et de satisfaire d'autres arguments soulevés en faveur du maintien général des embranchements. Il semble qu'au lieu de protéger un réseau d'embranchements, on pourrait adopter un système plus souple de critères et de normes d'abandon, en tenant compte des avantages et des coûts d'autres services d'apport. Tout en étant également acceptable, ce système coûterait bien moins cher au gouvernement et aux utilisateurs d'embranchement.

Dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique, les coûts unitaires (¢ par tonne-mille) des embranchements sont extrêmement élevés par rapport aux coûts unitaires des embranchements des Prairies. Les subventions dont font l'objet un grand nombre de ces embranchements semblent être des subventions disproportionnées au mouvement des marchandises sur de courtes distances. Un grand nombre de faits indiquent que d'autres systèmes d'apport pourraient être plus rentables et pourraient être un jour justifiés en ce qui concernent ces embranchements. Bien que cela n'ait pas été prouvé, certains faits indiquent également que la méthode adoptée par la CCT pour calculer les coûts et les pertes des embranchements est trop généreuse. Cela justifierait que l'on remette les normes en question, non seulement les critères d'abandon ou de maintien des embranchements, et par conséquent les critères de subventionnement, mais aussi les critères utilisés par la Commission pour calculer les coûts et les pertes en vertu de l'Ordonnance R-6313 et des interprétations qui ont été données de cette ordonnance et des dispositions connexes de la Loi sur les chemins de fer.

Bien que cette réflexion soit le fruit d'une analyse prudente des données et opinions dont ont été saisies la CCT et la commission d'enquête, très peu de ces données sont mises à la disposition des utilisateurs des embranchements en question. En conséquence, les opinions sur ce qui est ou n'est pas nécessaire, et l'attrait comparatif des diverses options peuvent se trouver déformés aux yeux, non seulement des utilisateurs d'embranchements, mais aussi des compagnies de grains, des organismes des gouvernements provinciaux et fédéral, et d'autres parties intéressées. Par exemple, en vertu de la LTGO, les coûts des embranchements des Prairies sont obscurs. Le tarif LTGO payé pour un service d'embranchement est généralement inférieur, et de beaucoup, aux coûts spécifiques à cet embranchement. Même si les intéressés connaissaient les coûts des embranchements et trouvaient donc plus rentables d'autres options, il n'existe aucun mécanisme permettant de répondre aux utilisateurs qui désirent opter pour des services d'apport moins coûteux. Il n'existe pas non plus de mécanisme permettant à ces autres services d'obtenir, dans le cadre d'une concurrence loyale, la clientèle de

ces services d'apport ou une partie des subventions directes ou indirectes maintenant versées aux chemins de fer pour ces services. Nous estimons que de tels mécanismes devraient être institués.

Directement ou indirectement, le gouvernement subventionne les services d'apport assurés par les grandes compagnies de chemin de fer sur leurs embranchements, parce qu'un grand nombre de ces embranchements ont été ou sont jugés non rentables, et que les chemins de fer les abandonneraient s'ils ne recevaient aucune aide du gouvernement. D'une certaine façon, il ne s'agit pas de subventions ferroviaires mais d'une aide financière aux expéditeurs qui utilisent les embranchements. En théorie, il devrait importer peu à l'utilisateur que le service d'apport jusqu'à la tête de ligne se fasse ou non par l'embranchement ferroviaire, dans la mesure où le coût total jusqu'au point de destination est le même que si l'embranchement était utilisé. Pourtant, ces subventions ont, jusqu'à présent, été limitées aux compagnies principales de chemin de fer. Elles ne sont pas offertes à d'autres services d'apport comme les services de courtes distances, les camionneurs ou les élévateurs hors-lignes, bien que ces autres services d'apport puissent offrir les coûts totaux les moins élevés. Autrement dit, ces services moins chers n'ont aucun moyen de prétendre aux subventions versées aux compagnies principales de chemin de fer pour aider les usagers. Bien qu'avec une certaine réticence, les compagnies principales de chemin de fer ont le monopole de ces subventions, qu'il s'agisse de subventions prévues par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pour les embranchements tributaires du transport du grain, ou de celles prévues par la Loi sur les chemins de fer pour les embranchements non tributaires du transport du grain. Cette situation ne fait qu'encourager l'inefficacité et ne satisfait pas à l'objectif de la minimisation des coûts et de l'utilisation optimale de tous les modes disponibles. Il faudrait donc la changer.

Les régimes actuels de subventions directes et indirectes aux embranchements n'incitent guère les utilisateurs situés près d'un embranchement non rentable à réfléchir à la rentabilité du service

d'embranchement offert par la grande compagnie de chemin de fer. Les utilisateurs ne paient pas le coût réel, en fait ils ne savent pas ce qu'est le coût réel. En théorie, la compagnie de chemin de fer est peu encouragée à améliorer de son propre chef la rentabilité ou l'efficacité de l'exploitation de l'embranchement, car cela ne lui rapportera rien. Dans les Prairies, par exemple, rien ne semble encourager les compagnies principales de chemin de fer à être rentables ou efficaces, étant donné qu'en vertu de la LTGO, les subventions sont basées sur les coûts. Plus les coûts sont élevés, plus les subventions le sont. En outre, dans un certain nombre de cas relevés dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique, les utilisateurs ont tendance à défendre le maintien des embranchements subventionnés, dans le but d'empêcher la hausse des taux de camionnage. Il s'agit là d'un type de pression concurrentielle qu'on ne devrait pas tolérer.

Pour les raisons avancées ci-dessus, la LTGO et les programmes connexes de subvention ou d'aide indirecte aux embranchements tributaires du transport du grain, ainsi que les programmes de subventions aux embranchements non tributaires du transport du grain, ont tendance à limiter la concurrence d'une façon qui est peut-être déloyale. En empêchant tous les modes disponibles d'être concurrentiels, ces programmes empêchent la réduction des coûts sous l'effet de la concurrence. Cela s'est produit, bien que la politique nationale des transports ait été adoptée, en partie, pour reconnaître la concurrence intermodale et intramodale et lui permettre de se développer plus naturellement que cela n'avait été possible avant 1967. Nous estimons qu'il faudrait résoudre ce conflit apparent.

De plus, plusieurs innovations récentes dans la technologie et l'exploitation permettraient d'améliorer la rentabilité d'exploitation des embranchements. D'autres idées novatrices, bien que non directement reliées au secteur des transports, pourraient permettre de réduire les coûts de transport. Toutefois, les politiques actuelles ne font rien, ou très peu,

pour encourager l'adoption ou l'essai de ces innovations. Nous pensons qu'il faudrait établir un mécanisme permettant d'envisager de telles questions dans le contexte des audiences sur l'abandon des embranchements.

En outre, les expéditeurs se trouvant dans les régions frontières du Canada, où il n'y a pas d'embranchements, ne peuvent profiter des mêmes avantages que les expéditeurs se trouvant dans des régions plus développées, étant donné que les subventions ne sont offertes qu'aux chemins de fer. Pour respecter le principe de l'égalité de traitement, il faudrait songer à aider ces expéditeurs grâce à d'autres subventions que celles offertes aux systèmes d'apport ferroviaires.

Quels que soient les faits détaillés à l'appui de ces suggestions et aussi écrasants que puissent être ces faits, une logique indépendante semble se dégager de l'étude de la situation. Cette logique suggère qu'il nous faut des mécanismes permettant non seulement de fournir les données matérielles et financières nécessaires aux utilisateurs, pour que ceux-ci puissent faire un choix en toute connaissance de cause, mais aussi de donner aux transporteurs autres que les compagnies principales de chemin de fer la possibilité d'offrir des services d'apport concurrentiels et de prétendre aux subventions directes ou indirectes, qui ne sont actuellement versées qu'aux grandes compagnies de chemin de fer. Il ne s'agit pas d'appuyer une législation rigide visant à imposer aux utilisateurs la solution que le gouvernement juge la meilleure. Ces mécanismes ne se traduiraient pas par un prix plus élevé pour l'utilisateur, mais par un coût de service moins élevé, c'est-à-dire par une réduction des subventions de l'État. Ils permettraient de réagir rapidement aux choix autonomes et aux besoins des utilisateurs. Après tout, de la même façon que le secteur des transports est une industrie de service censée répondre aux besoins de ses clients, les politiques, programmes et procédures connexes devraient, eux aussi, être administrés dans la même optique. Nos recommandations seront axées sur ces mécanismes.

Remerciements

Nous désirons remercier sincèrement tous les particuliers, les associations, les gouvernements provinciaux, les expéditeurs et les compagnies de transport qui, par les mémoires qu'ils nous ont présentés, la correspondance qu'ils nous ont envoyée et les rencontres qu'ils ont eues avec nous, nous ont aidés à rédiger ce rapport. Nous tenons également à remercier ceux qui, à notre demande, nous ont aidé à comprendre certaines des questions complexes qu'il nous a fallu examiner, et sans lesquels il nous aurait été beaucoup plus difficile de remplir notre mandat.

L'annexe 1 énumère tous ceux qui ont présenté un mémoire à la commission d'enquête, et l'annexe 2 énumère tous ceux qui ont rencontré les membres de la commission. Nous tenons à remercier toutes ces personnes, ainsi que le personnel de la Commission, des données, des analyses et des conseils qu'ils nous ont fournis, et du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à cette enquête.

Il convient de rendre un hommage particulier au travail de certaines personnes, notamment de Gary M. McLaughlin, qui a ccordonné l'enquête et dont les idées et les conseils professionnels nous ont beaucoup aidés à formuler les conclusions de l'enquête. Nous voulons également remercier Lynne Morin pour ses recherches et son aide, Ken Tikkanen pour ses conseils d'ingénieur et son expérience des chemins de fer, Peter Noonan, notre avocat-conseil, et Randy Lebell, secrétaire de l'enquête. Nous

remercions toutes ces personnes de l'appui et de l'aide qu'elles nous ont donnés, et qui sont venus s'ajouter à leurs responsabilités déjà lourdes.

Commissaire principal J.M. McDonough
Président

Commissaire R.J. Orange

Commissaire D.H. Chapman

C.P. 1984-4145
20 décembre 1984

CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

Vu que la Loi sur les chemins de fer autorise la Commission canadienne des transports à examiner et à évaluer les demandes présentées par une compagnie de chemin de fer désireuse de cesser d'exploiter tout embranchement ferroviaire qui relève de sa compétence et à établir des règles pour le traitement de ces demandes;

Vu que le Gouverneur en conseil, en vertu de l'article 258 de la Loi sur les chemins de fer, peut interdire l'abandon d'embranchements sous réserve de certaines conditions;

Et vu qu'il est jugé souhaitable et dans l'intérêt du public d'envisager ou de poursuivre la mise en application de possibilités et de solutions nouvelles afin d'assurer de meilleurs services de transports aux régions du Canada touchées par l'abandon d'embranchements, ce qui permettra de déterminer l'utilité possible de ces embranchements de façon que le réseau ferré le plus efficace, le plus rentable et le plus fiable soit à la disposition des producteurs et des expéditeurs, à un coût minimum.

À ces causes, sur avis conforme du ministre des Transports et en vertu de l'article 50 de la Loi nationale sur les transports, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil:

a) de renvoyer à la Commission canadienne des transports, pour qu'elle les examine et fasse rapport à leur sujet, les possibilités et les solutions de rechange relatives aux embranchements ferroviaires touchés par l'abandon, en vue d'assurer à un coût minimum le réseau ferré le plus efficace, le plus rentable et le plus fiable possible aux producteurs et aux expéditeurs;

...2

b) de demander que la Commission canadienne des transports, par l'entremise de sa Division de l'Ouest et aux fins de son rapport, consulte officieusement un large éventail d'intéressés pour promouvir de nouvelles initiatives en matière d'exploitation d'embranchements et s'assurer qu'elle sera en mesure d'obtenir les meilleurs renseignements et les meilleurs idées possibles, et de les incorporer dans ledit rapport; et

c) d'ordonner que la Commission, aux fins de ses recherches et de son étude, remplisse le mandat ci-joint et présente son rapport au Gouverneur en conseil d'ici le 30 juin 1985, par l'entremise du ministre des Transports.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

Gordon F. Blakeney

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

ÉTUDE DE LA CCT

Mandat

La Division de l'Ouest de la Commission canadienne des transports doit étudier les questions suivantes:

A. La possibilité d'assurer des transports sur courtes distances (short line operations) au Canada, et plus précisément, sans limiter la portée générale de ce qui précède,

1) déterminer si des transports sur courtes distances (short line operations) amélioreraient probablement la capacité, l'efficacité, la rentabilité et la fiabilité de l'ensemble du réseau de transport, dans le dessein ultime d'assurer le service le plus efficace et rentable possible aux producteurs et aux expéditeurs en faisant en sorte que les embranchements, qui font partie de l'ensemble des installations et du matériel ferroviaires canadiens, soient utilisés au mieux; et

2) préciser les répercussions financières et relatives à l'exploitation qui résulteront probablement de ces transports sur courtes distances (short line systems);

3) énumérer les installations qui devraient être construites (et leur coût), y compris toute installation de transbordement, pour assurer efficacement et d'une façon rentable les échanges entre les exploitants de grandes lignes et les transporteurs sur courtes distances (short line operators);

4) évaluer les immobilisations nécessaires pour assurer les transports sur courtes distances (short line operations), notamment pour acheter du matériel roulant (locomotives et wagons);

5) décrire les niveaux de service à atteindre, y compris toutes exigences ou modifications relatives à l'infrastructure;

6) évaluer le temps qu'il faudrait probablement pour passer d'un transporteur sur grandes distances à un transporteur sur courtes distances (short line carrier);

7) chercher à déterminer la quote-part (portion des tarifs de bout en bout) que doit recevoir chacun des transporteurs concernés, selon la distance parcourue;

8) préciser, dans le cas des embranchements des provinces des Prairies, comment une telle initiative pourrait être touchée par l'ensemble

des dispositions sur l'établissement des coûts et des tarifs contenues dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, ou prise en considération dans cet ensemble;

9) préciser toutes modifications qu'il faudrait apporter à la législation actuelle (y compris les règlements), ou qui seraient utiles pour assurer un tel trafic faisant appel à plusieurs transporteurs, et déterminer les répercussions financières éventuelles de ces modifications législatives;

10) énumérer toute autre observation et conclusion que la Division de l'Ouest de la Commission canadienne des transports juge utile et appropriée, et qui aiderait le gouvernement du Canada à évaluer l'utilité future de ces embranchements.

B) Les répercussions sur les transports, et les exigences financières et relatives à l'exploitation, des activités aux élévateurs hors-ligne dans l'Ouest canadien, y compris les activités aux élévateurs de ligne touchés par l'abandon d'embranchements ferroviaires, ainsi que des activités dans les régions isolées, comme celle de la rivières de la Paix.

C) Les normes actuelles de réfection d'embranchements en vertu du Programme de remise en état d'embranchements des Prairies financé par le gouvernement fédéral, qui mettent surtout l'accent sur les possibilitiés de remise en état sélective de lignes qui pourraient être exploitées efficacement et de façon rentable selon des normes différentes, et sur la possibilité d'accroître les travaux de remise en état en suivant ces normes, ainsi que de faire des appels d'offres pour assurer la rentabilité des dépenses effectuées.

D) Dans le cas du transport du grain sur les embranchements des Prairies visés par la politique d'abandon d'embranchements, les diverses façons possibles d'acheminer ce grain depuis les installations des producteurs jusqu'aux marchés, y compris le camionnage pour compte propre, le camionnage commercial et le transport sur demande, ainsi que l'utilisation accrue de droits de passage communs.

E) L'entretien de l'infrastructure actuelle, y compris les emprises de chemin de fer, pour faciliter l'instauration de services ferroviaires nouveaux et innovateurs.

NOTE EXPLICATIVE

(La présente note ne fait pas partie du décret et n'est publié qu'à titre d'information.)

Ce décret pris en vertu de l'article 50 de la Loi nationale sur les transports autorise la Commission canadienne des transports à examiner les possibilités et les solutions de rechange relatives aux embranchements ferroviaires touchés par l'abandon, et à faire rapport à leur sujet, en vue d'assurer à un coût minimum le réseau ferré les plus efficace, le plus rentable et le plus fiable possible.

1.0 LES EMBRANCHEMENTS CANADIENS

1.1 Généralités

Le principal objectif de cette enquête consiste à examiner l'intervention future du gouvernement dans l'exploitation des embranchements ferroviaires canadiens.

Un réseau ferroviaire comprend des voies que l'on peut classer en voies principales, voies secondaires, embranchements, embranchements industriels, voies de service et voies de triage. Chose surprenante, il est difficile de faire entre ces diverses catégories des distinctions nettes qui satisfassent tout le monde. Au cours des entretiens préliminaires, les responsables ayant une longue expérience des chemins de fer ne se sont pas entendus avec les responsables des subventions aux embranchements en vertu de la Loi sur les chemins de fer, sur ce qu'on entend par "embranchement". L'histoire montre que les critères servant à définir les embranchements, notamment pour les besoins de l'admissibilité aux subventions, ont évolué au fil des années.

Il existe, bien entendu, des cas ne faisant aucun doute, comme celui d'un tronçon dont une extrémité est la fin de la voie et l'autre une jonction avec une autre voie, l'exploitation de ce tronçon consistant à desservir le trafic à destination et en provenance du point de jonction. Il est évident que la fonction de ce type de voie est celle d'un système d'apport, c'est-à-dire celle d'un embranchement sans trafic direct.

Dans d'autres circonstances, la situation est moins claire. On pourrait, par exemple, faire valoir qu'une voie comprenant à ses deux extrémités une jonction avec d'autres voies sur lesquelles passe peutêtre un trafic direct, n'est pas un embranchement. Il peut ou non y avoir du trafic en provenance ou à destination de cette voie. La voie en question peut ne desservir qu'un trafic direct. Selon la perspective de l'observateur, cette

voie pourrait être classée comme voie principale ou voie secondaire, en fonction, peut-être, du poids des rails ou de la qualité de la voie, ou encore de la densité du trafic.

Il semble raisonnable d'avancer que, si la fonction de la voie est essentiellement d'amener le trafic à l'une ou l'autre jonction ou de l'une de ces jonctions à des points situés sur la voie en question, il s'agit bel et bien d'un embranchement. Si ce n'est pas le cas, par exemple si la fonction de la voie est essentiellement de desservir le trafic direct, il semble raisonnable de ne pas classer la voie comme un embranchement. Néanmoins, la définition d'un embranchement ne pose vraiment de problèmes que lorsqu'il s'agit de déterminer quels tronçons de voie sont admissibles à des subventions directes ou indirectes en vertu de la loi.

Par le passé, on a considéré comme embranchements un grand nombre de tronçons, parfois en fonction d'un certain nombre de critères, quand on a déterminé quels tronçons pouvaient être subventionnés à la suite d'une demande d'abandon, après avoir décidé que ces voies étaient des embranchements non rentables mais qu'il fallait les préserver dans l'intérêt public. Un certain nombre d'embranchements ont également été déclarés "embranchements protégés" (ne pouvant être abandonnés avant l'an 2000). D'autres qualificatifs sont parfois employés : on parle par exemple d'"embranchements tributaires du transport du grain" et d'"embranchements non tributaires du transport du grain".

Ce que nous tenons à faire ressortir ici, c'est qu'il faudrait préciser les définitions associées à la législation sur les embranchements. Nous reprendrons ce point dans la section portant sur les changements législatifs.

Selon les définitions actuelles, il existe actuellement quelque 18 168 milles d'embranchements au Canada, c'est-à-dire 51 % environ de toutes les voies ferroviaires (CN et CP). Sur ces embranchements, environ 9 929 milles (28 % de toutes les voies du CN et du CP) sont subventionnés directement ou indirectement par l'État. Voir les détails au tableau 1.1.

TABLEAU 1.1

LONGUEUR TOTALE DES VOIES

DU CANADIEN NATIONAL ET DU CANADIEN PACIFIQUE

AU CANADA (1982)

LIGNES PROTÉGÉES (1)	CN	CP	TOTAL
Lignes principales et secondaires (3) subventionnées (5)	-	-	-
Lignes principales et secondaires non subventionnées (6)	4,081	2,529	6,610
TOTAL des lignes principales et secondaires	4,081	2,529	6,610
Embranchements subventionnés	3,547	3,785	7,332
Embranchements non subventionnés	1,950	635	2,585
TOTAL des embranchements protégés (4)	5,497	4,420	9.917
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements subventionnés	3,547	3,785	7,332
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements non subventionnés	6,031	3,164	9,195
TOTAL des lignes protégées	9,578	6,949	16,527
LIGNES NON PROTÉGÉES (2)			
Lignes principales et secondaires subventionnées	-	-	-
Lignes principales et secondaires non subventionnées	6,850	4,097	10,947
TOTAL des lignes principales et secondaires	6,850	4,097	10,947
Embranchements subventionnés	1,687	910	2,597
Embranchements non subventionnés	3,184	2,470	5,654
TOTAL des embranchements non protégés	4,871	3,380	8,251
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements subventionnés	1,687	910	2,597
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements non subventionnés	10,034	6,567	16,061
TOTAL des lignes non protégées	11,721	7,477	19,198

LIGNES PROTÉGÉES ET NON PROTÉGÉES

TOTAL des lignes principales et secondaires subventionnées	-	-	-
TOTAL des lignes principales et secondaires non subventionnées	10,931	6,626	17,557
TOTAL des lignes principales et secondaires	10,931	6,626	17,557
TOTAL des embranchements subventionnés	5,234	4,695	9,929
TOTAL des embranchements non subventionnés	5,134	3,105	8,239
TOTAL des embranchements	10,368	7,800	18,168
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements subventionnés	5,234	4,695	9,929
TOTAL des lignes principales et secondaires et des embranchements non subventionnés	16,065	9,731	25,796
TOTAL GLOBAL	21,299	14,426	35,725

Ne comprend pas les lignes abandonnées depuis 1982

(1) Lignes garanties jusqu'en l'an 2000 - Provinces des Prairies

(2) Toutes les autres lignes non comprises en (1)

(3) Grandes lignes à forte densité de trafic

(4) Embranchements selon la définition du CTCF

(5) Lignes recevant des paiements du CTCF en 1982 ou à l'égard desquelles une demande de paiement a été faite en 1982, en vertu des articles 253, 256 et 258.

(6) Toutes les autres lignes non comprises en (5)

SOURCE: Dossiers de la Commission, indicateurs des chemins de fer.

1.2 Pertes des embranchements non rentables au fil des années

En 1982, les embranchements non rentables ont totalisé des pertes de 322 millions de dollars, dont 310 millions dans la région des Prairies. Ces pertes représentent un déficit d'environ 32 460 $ par mille d'embranchement non rentable (ces embranchements totalisent environ 9 929 milles), ou un déficit d'environ 1 004 $ par chargement de wagon en

provenance ou à destination d'embranchements non rentables. Calculées d'une autre façon, ces pertes s'élèvent à plus de 14,10 $ par tonne de marchandises en provenance ou à destination de ces embranchements. Les pertes subies sur les embranchements non rentables du CP sont supérieures à celles subies sur les embranchements non rentables du CN (14,47 $/tonne par rapport à 13,74 $/tonne). Les pertes sur les embranchements non rentables des Prairies sont bien inférieures aux pertes sur les embranchements non rentables des autres régions (13,75 $/tonne par rapport à 38,69 $/tonne). Voir les détails au tableau 1.2.

Un élément qui est peut-être encore plus intéressant est la croissance de ces pertes depuis 1971, comme l'indique l'augmentation des subventions depuis cette année-là (voir la figure 1.1).

Les figures 1.2 et 1.3 indiquent respectivement l'évolution des subventions pour les embranchements des Prairies et ceux des autres régions.

1.3 Subventions aux embranchements des Prairies et autres subventions se rapportant au grain

Bien que l'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) le 1er janvier 1984 ait modifié le programme de subvention jusqu'en vigueur pour les embranchements non rentables des Prairies en vertu de la Loi sur les chemins de fer, les pertes subies sur les embranchements tributaires du transport du grain continuent d'être compensées à l'aide de subventions du gouvernement dans la mesure ou une partie des paiements effectués en vertu de la LTGO sert à combler le déficit des embranchements tributaires du transport du grain. À long terme, ce déficit sera absorbé de plus en plus par les producteurs de grain, à mesure qu'augmentera la partie payée par les producteurs en vertu de la LTGO. Nous entrerons plus en détail dans les aspects législatifs du calcul des subventions dans une partie ultérieure de ce rapport. Pour le moment, nous nous contenterons de mettre dans une perspective historique l'importance des subventions accordées aux embranchements des Prairies et de placer ces subventions dans le contexte qui leur convient.

Dans une large mesure, le programme de subventionnement des embranchements qui existait avant la LTGO se rapportait aux pertes d'exploitation associées au transport du grain au taux statutaire prescrit par l'Accord du Nid-de-Corbeau. En vertu de cet accord, le taux pour les mouvements désignés de grain des Prairies était de 0,5 ¢ par tonne-mille, taux soit-disant bien inférieur à ce qu'a coûté récemment le transport du grain aux grandes compagnies de chemin de fer. Avant l'adoption de la LTGO, c'était précisément parce que le taux statutaire ne couvrait pas les coûts des chemins de fer que ces embranchements n'étaient pas rentables. On a donc estimé qu'il fallait les subventionner dans l'intérêt public pour maintenir en exploitation des embranchements qui, autrement, auraient été abandonnés.

Comme l'indique le tableau 1.3, alors que le transport du grain et des produits du grain au taux statutaire prescrit par l'Accord du Nid-de-Corbeau représentait environ 35 % des opérations (tonnes-milles) des compagnies de chemin de fer, ce transport ne comptait que pour 8 % environ de leurs recettes totales. Toutefois, il ne faut pas oublier que le gouvernement versait également aux chemins de fer une subvention pour le transport du grain, dans le cadre du programme des subventions aux embranchements. En 1982, par exemple, cette subvention était, selon le CTCF, de 279 millions de dollars environ. Cela veut dire que 61,3 % de toutes les recettes tirées du transport du grain par le CN et le CP en 1982 provenaient des fonds publics (sans compter la valeur économique de l'achat de wagons-trémies par le gouvernement, ni la remise en état des embranchements ou toute autre aide gouvernementale découlant du déficit enregistré en raison du taux du Nid-de-Corbeau).

TABLE 1.2

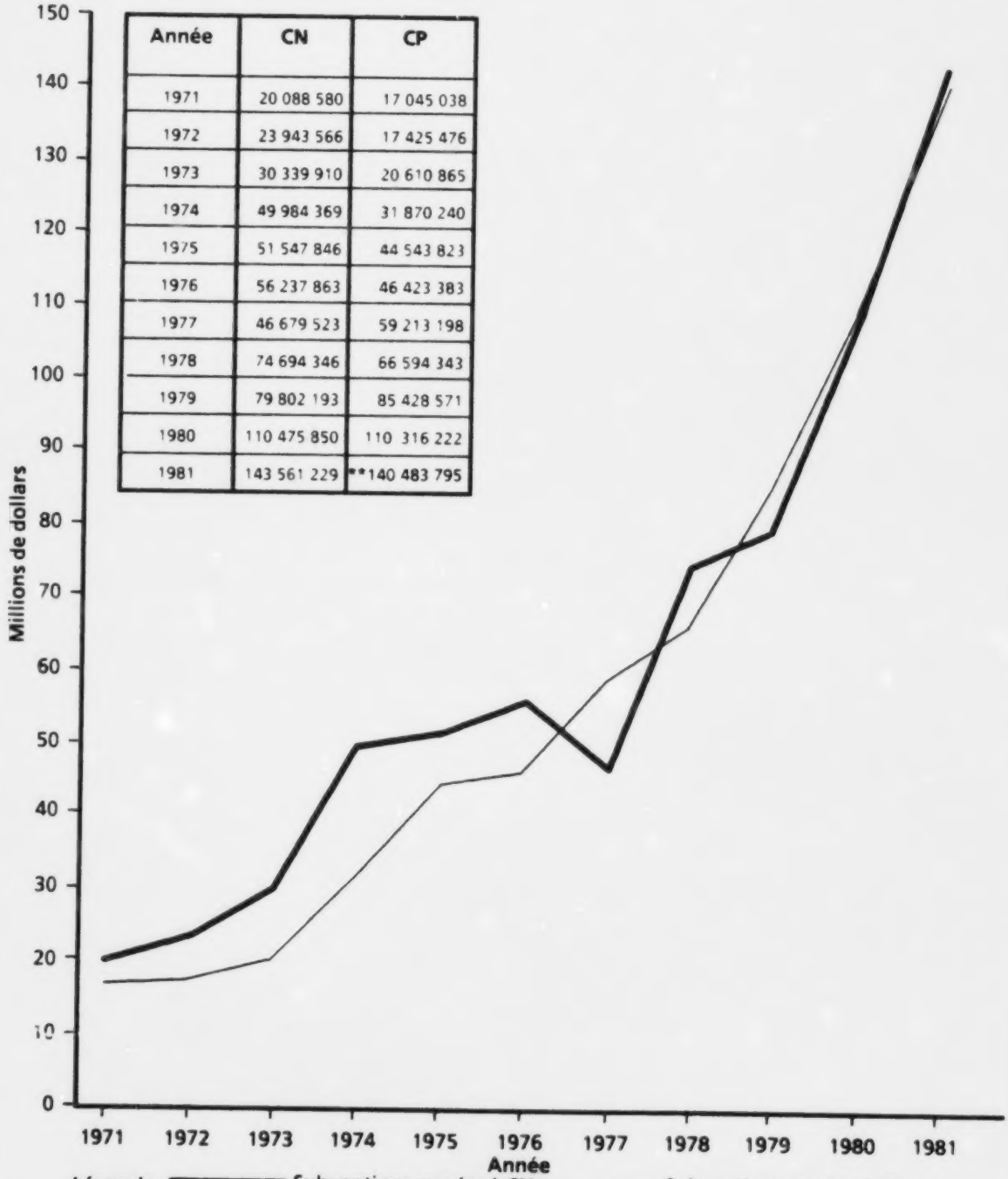
EMBRANCHEMENTS NON RENTABLES
DU CANADIEN NATIONAL ET DU CANADIEN PACIFIQUE
EN 1982 (RÉSUMÉ)

	TOTAL				COÛT						
	Milles	Wagons	Tonnes (000's)	Tonnes de grain (000's)	Sur voie (000 $)	Hors-voie (000 $)	Total (000 $)	Recettes (000 $)	Pertes Réelles (000 $)	Perte moyenne Wagon ($)	Perte moyenne par tonne ($)
Canadien national											
Prairies	4,378	161,678	11,027	9,753	66,699	174,440	241,139	93,661	147,478	912	13.37
Ailleurs	856	5,432	272	N/A	10,101	5,113	15,214	7,409	7,805	1,437	28.69
TOTAL	5,234	167,110	11,299	-	76,800	179,553	256,353	101,070	155,283	929	13.74
Canadien Pacifique											
Prairies	4,196	152,984	11,494	10,101	72,101	176,528	248,629	86,346	162,283	1,061	14.12
Ailleurs	499	1,000	52	N/A	5,399	1,074	6,473	1,743	4,730	473	90.96
TOTAL	4,695	153,984	11,546	-	77,500	177,602	255,102	88,089	167,013	1,085	14.47
CN et CP											
Prairies	8,574	314,662	22,521	19,854	138,800	350,968	489,768	180,007	309,761	984	13.75
Ailleurs	1,355	6,432	324	N/A	15,500	6,187	21,687	9,152	12,535	1,949	38.69
TOTAL	9,929	321,094	22,845	-	154,300	357,155	511,455	189,159	322,296	1,004	14.10

Source: dossiers de la Commission

Figure 1.1
SUBVENTIONS VERSÉES POUR LES EMBRANCHEMENTS*

Année	CN	CP
1971	20 088 580	17 045 038
1972	23 943 566	17 425 476
1973	30 339 910	20 610 865
1974	49 984 369	31 870 240
1975	51 547 846	44 543 823
1976	56 237 863	46 423 383
1977	46 679 523	59 213 198
1978	74 694 346	66 594 343
1979	79 802 193	85 428 571
1980	110 475 850	110 316 222
1981	143 561 229	**140 483 795



Légende ——— Subventions versées à CN ——— Subventions versées à CP

*Tous les embranchements visés par les articles 256 et 258 de la *Loi sur les chemins de fer*.

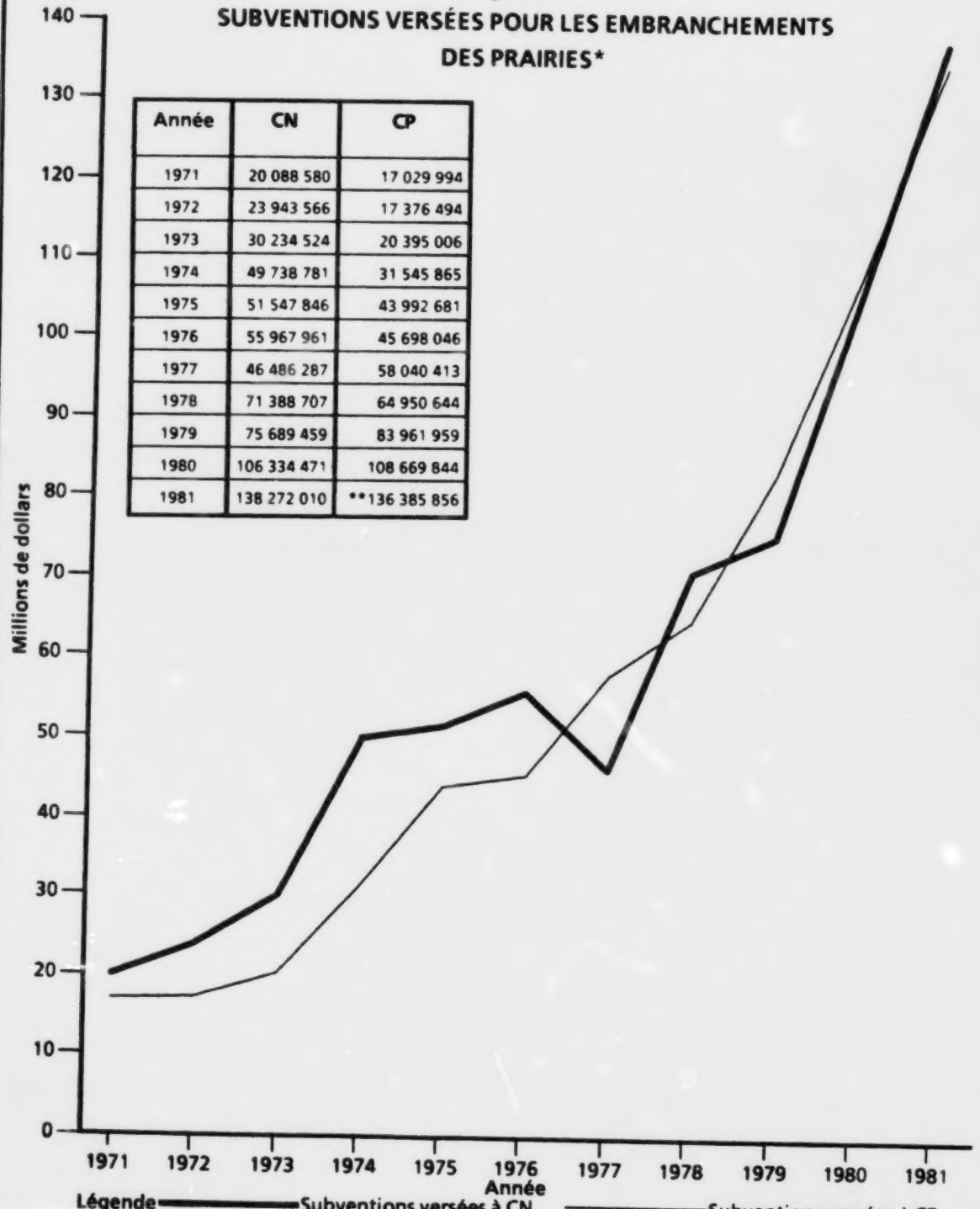
**Réclamation finale, sujette à révision.

Source: Commission canadienne des transports.

Figure 1.2

SUBVENTIONS VERSÉES POUR LES EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES*

Année	CN	CP
1971	20 088 580	17 029 994
1972	23 943 566	17 376 494
1973	30 234 524	20 395 006
1974	49 738 781	31 545 865
1975	51 547 846	43 992 681
1976	55 967 961	45 698 046
1977	46 486 287	58 040 413
1978	71 388 707	64 950 644
1979	75 689 459	83 961 959
1980	106 334 471	108 669 844
1981	138 272 010	**136 385 856



Légende ——— Subventions versées à CN ——— Subventions versées à CP

*Articles 256 et 258 de la *Loi sur les chemins de fer*.

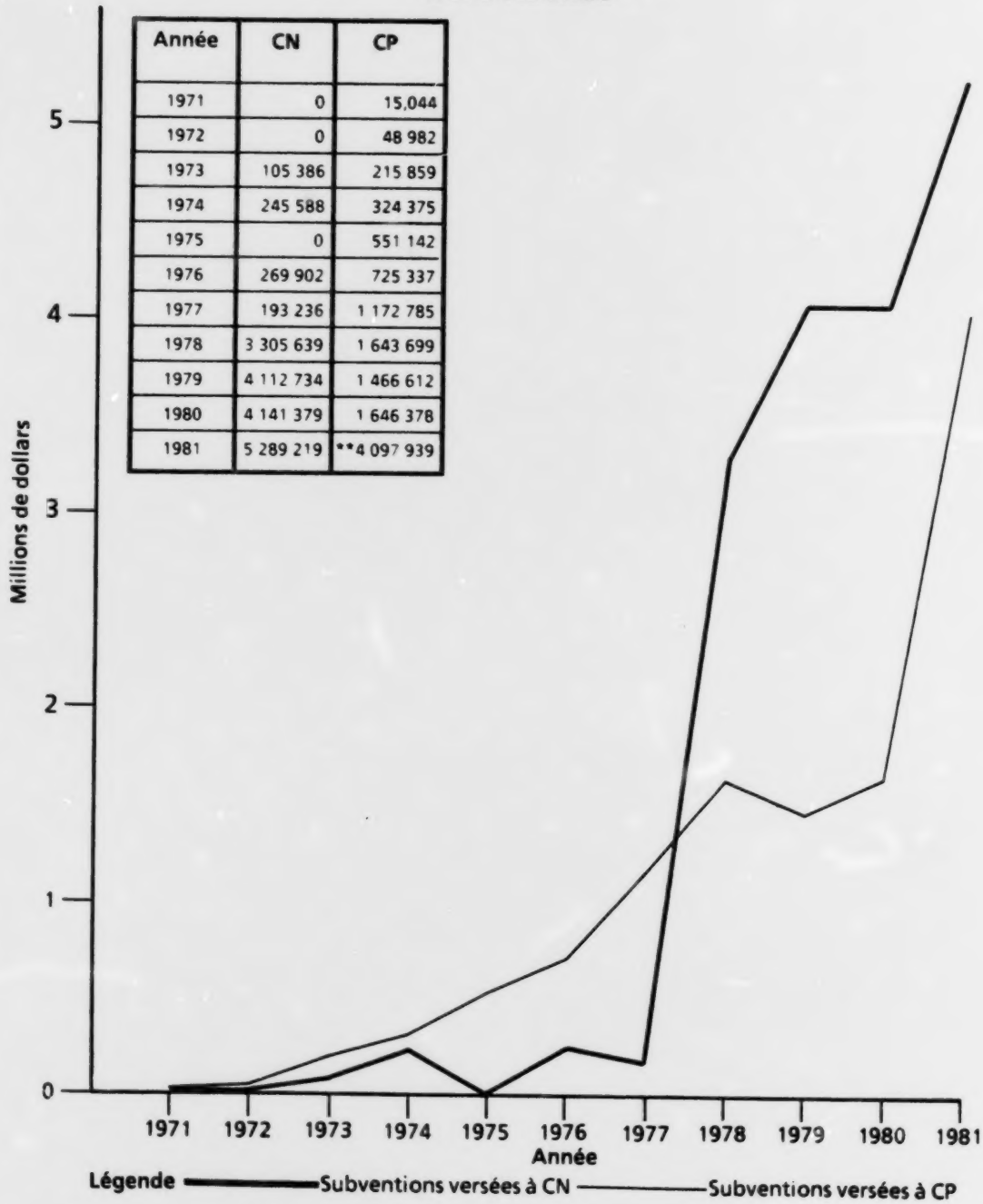
**Réclamation finale, sujette à révision.

Source: Commission canadienne des transports.

Figure 1.3

SUBVENTIONS VERSÉES POUR LES EMBRANCHEMENTS HORS-PRAIRIES*

Année	CN	CP
1971	0	15,044
1972	0	48 982
1973	105 386	215 859
1974	245 588	324 375
1975	0	551 142
1976	269 902	725 337
1977	193 236	1 172 785
1978	3 305 639	1 643 699
1979	4 112 734	1 466 612
1980	4 141 379	1 646 378
1981	5 289 219	**4 097 939



*Articles 256 et 258 de la *Loi sur les chemins de fer*.
**Réclamation finale, sujette à révision.
Source: Commission canadienne des transports.

TABLEAU 1.3

DONNÉES COMPARATIVES DU CN ET DU CP
(1982)

		Grain et produits du grain statutaires	Toutes les autres marchandises	Total
1.	Wagons	453,367	1,221,993	1,675,360
2.	Tonnes (2 000 livres)	33,445,000	86,739,000	120,184,000
3.	Recettes ($)	176,172,000	2,094,883,000	2,271,055,000
4.	tonnes-milles	30,778,469,000	57,559,593,000	88,338,062,000
5.	Wagons-milles	420,458,000	908,849,000	1,329,307,000
6.	Parcours moyen (milles)	920	664	735
7.	Moyenne tonnes/wagon	73.8	71.0	71.7
8.	Recettes/wagon ($)	389	1,714	1,356
9.	Recettes/tonne ($)	5.27	24.15	18.90
10.	Recettes/tonne -mille (¢)	0.572	3.639	2.571
11.	Recettes/Wagon -mille (¢)	41.90	230.50	170.85

Source: dossiers de la Commission

Si l'on considère cette subvention comme une recette pour les chemins de fer, ce qu'elle est en réalité, on obtient une toute différente image. Le tableau 1.4 montre qu'en réalité les chemins de fer ont reçu 1,5 ¢ par tonne-mille pour le transport du train statutaire, au lieu de 0,5 ¢ par tonne-mille (taux du Nid-de-Corbeau). Alors que leurs autres recettes sont de 3,6 ¢ par tonne-mille, les chemins de fer ont en fait reçu le triple du taux du Nid-de-Corbeau pour le transport du grain statutaire. Si l'on tient compte des autres subventions se rapportant au grain, versées par le gouvernement aux chemins de fer, ces derniers ont reçu plus de 1,5 ¢ par tonne-mille pour le transport du grain.

Alors que les pertes subies par les chemins de fer pour le transport, jusqu'au point de destination, du grain provenant d'embranchements des Prairies, étaient compensées par des subventions, celles subies pour le transport du grain provenant de lignes principales, de lignes secondaires ou d'embranchements considérés rentables n'étaient pas compensées. En 1982, par exemple, environ 19,9 millions de tonnes de grain provenaient d'embranchements non rentables et 13,6 millions de tonnes provenaient d'autres voies. Par conséquent, le transport d'environ 60 % du grain statutaire était subventionné et, semble-t-il, les chemins de fer subissaient une perte sur le reste.

TABLEAU 1.4

COMPARAISON DES RECETTES TIRÉES PAR LE CN ET LE CP DU TRANSPORT DU GRAIN AVEC ET SANS SUBVENTION
(1982)

	Recettes tirées du transport du grain statutaire sans subventions	Recettes tirées des subventions	Recettes tirées du transport du grain statutaire avec subventions	Autres marchandises
Recettes (en millions de dollars)	176	279	455	2,095
Recettes/ tonne ($)	5.27	8.34	13.60	24.15
Recettes/ tonne-mille (%-)	0.572	0.906	1.478	3.639
Recettes/ wagon-mille (%-)	41.90	66.36	108.22	230.50

Source: Direction de l'exploitation et des tarifs, CCT.

En plus des subventions aux embranchements, le gouvernement a fourni des fonds pour la remise en état des embranchements dans les Prairies et a acheté ou loué des wagons-trémies pour le transport du grain. Les coûts annuels de remise en état, à un taux d'intérêt estimé de 10 %, appliqués à un budget total d'environ 1 milliard de dollars pour le programme (référence : Division du transport et de la manutention du grain de Transports Canada), pour des mouvements de grain d'environ 30 milliards de tonnes-milles, représenteraient un coût d'environ 0,3 ¢ par tonne-mille. De plus, la valeur économique du coût de remplacement des wagons-trémies achetés ou loués par le gouvernement s'élève à environ 0,4 ¢ par tonne-mille.

Bien que ces estimations ne soient qu'approximatives, elles donnent néanmoins une indication de l'importance de l'aide gouvernementale au transport du grain en dehors des subventions aux embranchements. Le tableau 1.5 résume le total de l'aide gouvernementale en 1982.

Tableau 1.5

TOTAL DE TOUTES LES SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES AU TRANSPORT DU GRAIN AVANT L'ADOPTION DE LA LTGO

(en ¢ par tonne-mille)

(1982)

	GOUVERNEMENT	PRODUCTEURS DE GRAIN	TOTAL
a) Taux du Nid-de-Corbeau	-	0.5	0.5
b) Subventions aux embranchements	0.9	-	0.9
c) Remise en état	0.3	-	0.3
d) Wagons-trémies	0.4	-	0.4
TOTAL	1.6 (76.2%)	0.5 (23.8%)	2.1 (100.0%)

Comme le montre ce tableau, les chemins de fer ont reçu jusqu'à 2,1 %- par tonne-mille pour le transport du grain statutaire et le gouvernement a payé jusqu'à 76 % du total des coûts se rapportant à ce transport.

En vertu de la LTGO, les pertes subies pour le transport du grain, quel que soit son point d'origine, sont compensées et les chemins de fer reçoivent également une contribution aux coûts. En conséquence, bien que les producteurs de grain paient davantage, le gouvernement doit, lui aussi, payer davantage. Qui plus est, pour la campagne agricole de 1984-1985, le gouvernement a payé bien plus en proportion, sous forme de subventions se rapportant au grain, qu'il n'avait payé en 1982, selon les estimations du tableau 1.6.

Tableau 1.6

TOTAL DE TOUTES LES SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT
AU TRANSPORT DU GRAIN DEPUIS L'ADOPTION DE LA LTGO
(en ¢ par tonne-mille)
(1984-1985)

	GOUVERNEMENT	PRODUCTEURS DE GRAIN	TOTAL
a) Part des producteurs	-	0.74	0.74
b) Part du gouvernement	2.34	-	2.34
c) Remise en état	0.3	-	0.3
d) Wagons-Trémies	0.4	-	0.4
TOTAL	3.04	0.74	3.78
	(80.4%)	(19.6%)	(100%)

On peut supposer qu'au fil des années, les producteurs s'interrogeront de plus en plus sur la rentabilité des services de transport offerts par les chemins de fer. Toutefois, comme les tarifs ne font aucune distinction entre les embranchements efficaces et inefficaces et comme le coût des producteurs est basé sur une moyenne des coûts par mille, tous les producteurs subventionneront d'une certaine façon les parties les moins efficaces du réseau. Nous nous retrouverons, une fois de plus, avec un système qui n'encourage pas l'amélioration de l'efficacité des transports et qui perpétue une exploitation inefficace et peu rentable contrairement aux principaux objectifs de la politique nationale des transports.

En théorie, s'il n'y avait pas d'embranchement, le taux unitaire par mille, en vertu de la LTGO, serait considérablement inférieur à celui qui serait appliqué si l'on maintenait le réseau actuel des embranchements, et les fonds publics auraient à combler une bien moins grande part du déficit. D'un autre point de vue, le producteur qui utilise un embranchement non

rentable sera subventionné par le producteur qui expédie son grain à partir d'une voie principale, étant donné que ce dernier aurait bien moins à payer si son taux au mille était calculé en fonction des coûts à partir de l'élévateur hors-voie ou de la ligne principale. La méthode de calcul des taux prévue par la LTGO a donc pour effet de ne pas encourager l'efficacité (rentabilité ou niveau de service) des embranchements non rentables, étant donné que les utilisateurs de services d'apport inefficaces ne paient pas l'intégralité des coûts, c'est l'ensemble des fermiers qui les paient.

1.4 Subventions aux embranchements autres que ceux des Prairies

Dans le régime prévu par la Loi sur les chemins de fer, les subventions aux embranchements servaient également à compenser les grandes compagnies de chemin de fer des pertes découlant du maintien d'embranchements ailleurs que dans les Prairies, à la demande du gouvernement. Sans cette aide, les chemins de fer abandonneraient censément ces embranchements. La protection des embranchements autres que ceux des Prairies a été et est toujours basée sur le principe de l'intérêt public, dans le contexte du besoin perçu de l'embranchement par la communauté locale, et souvent dans l'espoir que l'embranchement devienne un jour rentable.

Les pertes occasionnées par le passé par les embranchements autres que ceux des Prairies sont très faibles par rapport aux pertes occasionnées par le passé par les embranchements des Prairies (12,5 millions de dollars par rapport à 309,8 millions de dollars en 1982). Par contre, la perte unitaire est considérablement plus élevée pour les embranchements autres que ceux des Prairies (1 949 $ par chargement de wagon, par rapport à 984 $ par chargement de wagon en 1982).

1.5 Calcul des frais et critères de subventionnement

Les critères en fonction desquels sont actuellement subventionnés les embranchements non rentables sont énoncés dans la Loi sur les chemins de fer, dans les Motifs de l'ordonnance n° R-6313 (1966-69) CTC 361 (RTC) et dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

La loi sur les chemins de fer

Pour qu'un embranchement soit admissible à une subvention en vertu de la Loi sur les chemins de fer, il faut prouver qu'il n'est pas rentable du fait d'une "perte réelle".

L'article 252 de la Loi donne de "perte réelle" la définition suivante :

> "252. Dans le présent article et dans les articles 253 à 258, "perte réelle" désigne, relativement à tout embranchement, l'excédent
>
> a) des frais encourus par la compagnie au cours de toute année financière de celle-ci pour l'exploitation de la ligne et pour le mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant,
>
> sur
>
> b) les revenus de la compagnie pour cette année qui proviennent de l'exploitation de la ligne et du mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant."

Ordonnance 6313

Dans les Motifs de l'ordonnance R-6313 (1966-69) CTC 361 RTC, la Commission s'est penchée sur les effets juridiques de la définition de la perte réelle. Dans son étude de la théorie des frais évitables, conjointement avec la formule de la perte réelle prescrite par la loi, la Commission a entendu un certain nombre de parties. La Manitoba Branch Lines Association a fait valoir que les frais "hors-ligne" ne devraient pas être inclus dans le calcul des pertes réelles, notamment dans le cas des embranchements tributaires du transport du grain, parce que la majeure partie de ce trafic est transféré à d'autres lignes adjacentes d'une compagnie de chemin de fer. La Commission a rejeté cet argument en ces termes (pages 517-518 des Motifs de l'ordonnance R-6313) :

> "...L'article 314A exige que les frais entrant dans le calcul de la perte réelle comprennent les frais encourus pour "le mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant" et que les recettes comprennent toutes les recettes provenant du mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant. L'avocat de la Manitoba Branch Lines Association a fait ressortir que la majeure partie du trafic des grains sur les embranchements dont on propose l'abandon dans les provinces des Prairies sera simplement détourné vers d'autres lignes. Les termes de la Loi régissent néanmoins le calcul de la perte réelle, et exigent l'inclusion de tous les frais "autres que ceux de la ligne", c'est-à-dire tous les frais encourus dans le transport du trafic partant de l'embranchement ou y aboutissant lorsque ce trafic se trouve sur les lignes principales auxquelles l'embranchement en question est relié."

C'est conformément à l'ordonnance R-6313 que le calcul de la perte réelle est fait pour décider de l'abandon ou de la subvention. D'un point de

vue légal, il est acceptable de comprendre les frais "hors-ligne" dans le calcul des frais et cette inclusion est par conséquent conforme à la définition de la perte réelle donnée à l'article 252 de la Loi sur les chemins de fer. Toutefois cela ne veut pas dire que nous pensions nécessairement que ces dispositions et interprétations restent valables d'un point de vue économique.

Qui plus est, les paragraphes 256(7) et (8) donnent à la Commission la latitude d'inclure ou d'exclure des éléments et des facteurs se rapportant aux coûts et aux recettes pour le calcul de la perte réelle, en ce qui concerne les dispositions sur l'abandon et les subventions du code des embranchements se trouvant dans la Loi. Par contre, ces paragraphes n'enlèvent rien à la définition de la perte réelle pour les besoins de l'abandon ou de la subvention, énoncée à l'article 252 de la Loi.

Il convient de préciser ici que le calcul de ces frais n'est pas totalement basé sur les dépenses effectivement engagées à l'égard de la voie en question par la compagnie de chemin de fer pour l'exploitation de l'embranchement ou pour le mouvement, sur d'autres voies, du trafic provenant de l'embranchement ou à destination de l'embranchement. Ces frais sont basés sur une méthodologie de calcul selon laquelle on rajuste les frais du réseau ferroviaire avant de les affecter à l'embranchement et aux mouvements sur ligne, en les combinant aux frais directement engagés sur l'embranchement. De l'avis d'un comptable des chemins de fer, l'ordonnance R-6313 représente à la fois le rêve de l'économiste et le cauchemar du comptable. Quoi qu'il en soit, nous n'avons ni le mandat ni le temps d'examiner à fond cette question des plus complexes. Par contre, nous pensons que la métbode de calcul des frais énoncée dans l'ordonnance R-6313 peut, dans le contexte d'aujourd'hui, ne pas donner une image fidèle des frais véritables se rapportant aux embranchements.

L'adoption de la LTGO n'a modifié en rien la méthode de calcul des frais prescrite par l'ordonnance R-6313, et cette méthode sert à calculer les taux de transport du grain en vertu de la LTGO. Par conséquent, nous avons

également certaines réserves à l'égard de la précision des frais calculés en vertu de la LTGO, qui dicte ce que doit payer le producteur de grain et les subventions qui doivent venir des fonds publics.

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest

La LTGO, adoptée le 1er janvier 1984, visait à remplacer l'Accord du Nid-de-Corbeau. Dans le nouveau système, la Commission détermine un nouveau barème au plus tard le 30 avril de chaque année, et les compagnies de chemin de fer doivent publier leur tarif le 31 mai au plus tard. Alors qu'avant, les subventions étaient calculées en fonction des coûts engagés et des recettes perçues pour le transport du grain statutaire et de tout autre trafic en provenance ou à destination d'embranchements non rentables, maintenant, en vertu de la LTGO, les paiements sont faits pour le grain en provenance ou à destination d'embranchements et de lignes secondaires et primaires.

Pour commencer, en vertu de la LTGO, le gouvernement fédéral continuera à subventionner le transport du grain, mais, à la longue, la part du gouvernement diminuera à mesure qu'augmentera celle des fermiers.

La LTGO exige que l'on calcule les recettes requises pour le transport du grain admissible. Ces recettes, moins les recettes se rapportant au taux du Nid-de-Corbeau, constituent le déficit, c'est-à-dire le montant que devront se partager le gouvernement et les fermiers, de telle façon que la part du premier diminue progressivement, à mesure qu'augmente la part des derniers.

En ce qui concerne la distinction entre les embranchements des Prairies et les autres embranchements, les subventions aux embranchements, qui ont été généralement considérées comme des subventions aux chemins de fer, ont en fait été et continuent d'être des subventions aux expéditeurs se trouvant sur certains embranchements. Le fait que ces subventions aient été versées aux chemins de fer plutôt qu'aux expéditeurs est attribuable à ce que

les subventions visaient à compenser des pertes subies dans l'exercice d'une obligation publique dont les chemins de fer ne se seraient pas acquittés s'il en avait été autrement. Ce principe reste le même, mais, en vertu de la LTGO, les pertes sont compensées de façon différente. Les paiements faits en vertu de la LTGO représentent en fait des subventions aux producteurs et non aux chemins de fer, mais cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'embranchements non rentables dans les Prairies ou que les déficits connexes ne soient pas compensés par des subventions.

Quand un embranchement non rentable a été déclaré tributaire du transport du grain en vertu de l'article 40 de la LTGO, les paragraphes 256(1) et 258(3) de la Loi sur les chemins de fer, modifiés par les articles 66 et 67 de la LTGO, interdisent le versement de subvention d'embranchement non rentable à l'égard de cet embranchement tributaire du transport du grain. Par contre, les chemins de fer sont compensés pour les pertes encourues pour le mouvement du grain sur toute ligne ferroviaire située dans une zone géographique définie (voir la définition de "mouvement" à l'article 2 de la LTGO). Le gouvernement assume une partie des frais de transport du grain, premièrement sous la forme de la subvention du Nid-de-Corbeau, qui est un montant établi en vertu du paragraphe 34(1), et deuxièmement sous la forme de sa part dans la variation des coûts (actuellement tout ce qui dépasse 3 %, mais, à la longue, tout ce qui dépassera 6 %, conformément au paragraphe 54(1)).

La méthode de calcul des frais prévue par la LTGO ne diffère de la méthode de calcul des subventions prévue par les articles 256 et 258 de la Loi sur les chemins de fers qu'en ce que dans la première on ajoute un facteur des coûts associés au volume, pour tenir compte de la contribution aux coûts ou des profits.

Avant l'adoption de la LTGO, les déficits enregistrés dans le transport du grain statutaire provenant d'embranchements des Prairies tributaires du transport du grain étaient compensés par le gouvernement fédéral, les subventions étant calculées en soustrayant de la somme des coûts

sur ligne et hors-ligne les recettes dérivées de tous les mouvements en provenance ou à destination de l'embranchement non rentable. Le producteur n'avait alors qu'à payer le taux du Nid-de-Corbeau (0,5 ¢ par tonne-mille), quel que soit le coût du transport de son grain sur l'embranchement non rentable ou sur la ligne principale. La rentabilité du service importait donc peu au producteur, étant donné que son coût était fixe, à l'exception de la longueur du parcours, qu'il ne pouvait n'importe comment pas changer. Le fermier n'avait donc pas lieu de s'inquiéter de la rentabilité des services de transport qui lui étaient offerts, si ce n'est du point de vue de la qualité du service. La LTGO n'a rien changé à cet égard, car, une fois de plus, les coûts véritables du service sont masqués par un système de subventions et de calcul des coûts s'appliquant à l'ensemble du réseau.

1.6 Points de vue des parties à l'égard des principes de calcul des frais et des subventions

La Commission Hall de 1977 sur le grain et les chemins de fer dans l'Ouest canadien a parlé de l'ordonnance R-6313 en ces termes

> "Cette ordonnance (R-6313)...servit de base au versement des subventions dites d'embranchement. Elle ne réalisa pas son objectif. Les lignes dépendant du transport du grain virent leur état et leur service se détériorer. La subvention, initialement destinée à l'entretien des embranchements, devint en réalité une subvention au transport...dans le cas des céréales..."

Ce changement d'opinion semble avoir été compensé par l'introduction du programme de remise en état des embranchements tributaires du transport du grain aux frais du gouvernement.

Un certain nombre de parties se demandent si la méthode servant à calculer les coûts des embranchements en vertu de la Loi sur les chemins de fer et de l'ordonnance R-6313 n'arrive pas à des pertes qui sont en fait

supérieures aux dépenses effectivement engagées par les chemins de fer pour l'exploitation des embranchements non rentables.[1] Ces parties ont notamment mis en question l'inclusion des coûts hors-ligne dans le calcul de la "perte réelle", du fait que les coûts hors-ligne ne sont pas des coûts d'embranchement. Ces parties ont également indiqué que des pratiques particulières de comptabilité, le calcul de la moyenne des coûts sur l'ensemble du réseau et l'emploi d'un matériel inutilement coûteux entraînaient les chemins de fer à surestimer les pertes occasionnées par les embranchements.

À côté des parties mentionnées, il y avait un groupe plus important qui estimait que les embranchements et les chemins de fer étaient le moyen le moins cher d'acheminer des marchandises en vrac jusqu'aux marchés, quelle que soit la façon dont les coûts des chemins de fer sont calculés. Les membres de ce groupe étaient les villes, villages et particuliers[2] qui seraient immédiatement touchés par l'abandon d'embranchements.

---

1 Raymond Bernier, Manitoba Pool Elevators Sub-District 805, Acadia Valley Rail Retention Committee, ministère de la Voirie et des Transports du Manitoba, Go North Committee, Traffic Gravel and By Products.

2 Raymond Bernier; National Farmers Union Local 611; Manitoba Pool Elevators Sub District 805; l'Association des syndicats de cheminots du Canada; Felix Holtman, député; Municipalité rurale de Big River; Retention Committee of the Rossburn CN Subdivision; Shamrock Sub Rail Line Retention Committee; Travailleurs unis des transports; Preeceville Kevington Save Our Rail Committee; McCain Foods Limited, Preeceville and District Chamber of Commerce; Fisher Branch Farm Business Group; Acadia Valley Rail Retention Committee; John Gormley, député; McMahon and District; Municipalité régionale de Coulee n° 136; Coderre Rail Retention Committee; Amaranth Rail Retention Committee; Transport 2000,; Interlake Development Corp., and Transportation; Big River Wheat Pool Committee; John Obelnicki and Son; Village of Paradise Valley Line Retention Committee for the Furness Sub; Truax Rail Retention Committee; Big Beaver Railroad and Elevator Retention Committee; Weekes Branch Rail Line Retention Committee; et Le P'tit Train des Laurentides Inc.

Enfin, une troisième groupe[3] a semblé ne porter aucun intérêt aux coûts des embranchements ou aux méthodes de calcul des frais. Les membres de ce groupe ont simplement indiqué qu'ils étaient partisans du maintien des embranchements ou qu'ils considéraient l'embranchement essentiel pour attirer l'industrie ou pour maintenir l'économie ou l'assiette d'impôt de la collectivité.

Néanmoins, dans son mémoire, le CN fait valoir que les embranchements comptent pour une part importante dans ses frais d'exploitation. Selon la compagnie de chemin de fer:

> "(l'exploitation des)...lignes à faibles densité représente une utilisation inefficace des biens d'équipement des chemins de fer comme le matériel roulant, et prend des capitaux dont on aurait bien besoin pour l'entretien et l'expansion du réseau des lignes principales...l'élimination des embranchements insuffisamment productifs et la rationalisation économique du réseau canadien des transports sont essentielles à l'amélioration de la productivité de l'ensemble du système... (dans la mesure ou l'on respecte les principes de l'efficacité, de l'emploi optimal de tous les modes et d'un partage équitable des coûts entre tous les modes)."
> (traduction)

---

[3] Maniwaki, Village of Lintlaw, Paradise Valley, M. Robert O'Leary, Reward Wheat Pool Committee, Lintlaw Saskatchewan Wheat Pool, Village of Coderre, NWT Motor Transport Association, Red Deer Regional Planning Commission, Linke Agencies, et M^me^ Gabrielle Roland.

Bien que nous ne soyons pas en désaccord avec ce qu'a dit le CN, nous demeurons sur la réserve, en ce sens que nous ne sommes pas entièrement convaincus que la méthode de calcul des frais prescrite par l'ordonnance R-6313 serve à donner une idée précise des dépenses engagées par le CN à l'égard des embranchements.

Quant à lui, le CP a fait valoir que :

> "Le gouvernement fédéral doit continuer à assumer la responsabilité financière de la remise en état des embranchements tributaires du transport du jour, jusqu'à ce que tous ces travaux soient terminés conformément aux normes convenues." (traduction)

À la lumière des commentaires de la Commission Hall, évoqués ci-dessus, nous nous demandons si les subventions antérieures, calculées selon les dispositions de l'ordonnance R-6313, n'auraient pas dû aboutir à un réseau bien entretenu d'embranchements.

1.7 Conclusions

a) Avant l'adoption de la LTGO, le gouvernement subventionnait le transport du train statutaire depuis des embranchements non rentables des Prairies jusqu'à la destination finale, alors que, dans le cas du grain provenant d'une ligne principale, d'une ligne secondaire ou d'un embranchement rentable, aucune subvention n'était versée pour le mouvement sur ligne ou horsligne. En conséquence, les chemins de fer n'ont pas perdu beaucoup, voire peut-être rien du tout, en desservant les embranchements non rentables d'où partait le grain statutaire, mais ont perdu de l'argent sur le transport du grain statutaire provenant de lignes principales, de lignes secondaires

et d'embranchements rentables. Par conséquent, les producteurs qui, à leur frais, faisaient transporter leur grain par camion jusqu'à un tronçon de voie rentable, ne bénéficiaient pas des subventions. Au contraire, ils devaient engager des frais supplémentaires, tandis que les producteurs qui faisaient transporter leur grain sur une plus courte distance jusqu'à un tronçon de voie jugé non rentable, bénéficiaient théoriquement des subventions, bien qu'ils eussent probablement choisi l'itinéraire le plus coûteux de la ferme jusqu'à la destination finale. Autrement dit, le programme de subventions encourageait le maintien d'embranchements non rentables et inefficaces, ce qui va à l'encontre même des grands principes de la politique nationale des transports actuellement en vigueur. Les grandes compagnies de chemin de fer semblent avoir eu peu de raisons d'être contrariées d'avoir à exploiter les embranchements des Prairies, parce que cela leur était imposé comme une obligation publique avant l'adoption de la LTGO.

b) Dans la mesure où les pertes occasionnés, par le passé, par l'exploitation des embranchements ne se sont pas traduites par des taux plus élevés pour l'expéditeur sur les embranchements non rentables et inefficaces, cet expéditeur n'avait aucune raison financière de rechercher d'autres options plus efficaces ou moins chères. Sachant que ses pertes seraient compensées par quelqu'un d'autre, en l'occurrence le contribuable, et que les taux seraient en fait artificiellement bas, l'expéditeur était encouragé indirectement par le système des subventions à appuyer le maintien de services de transports non rentables et inefficaces.

c) Avec son programme de subventions et à un coût considérable pour le contribuable, le gouvernement a encouragé le maintien de services de transports inefficaces et non rentables, mais, semble-t-il, le processus lui-même ne suscite aucun examen sérieux de la rentabilité d'autres types de système d'apport, comme le camionnage sur une plus grande distance, l'exploitation d'élévateurs hors-voie, ou encore d'autres options ferroviaires pouvant s'avérer moins chères.

d) Les subventions versées ont été calculées selon une méthode qui n'est pas uniquement basée sur les dépenses vérifiables se rapportant spécifiquement à des embranchements donnés, mais sur les coûts de référence contestables, et peut-être gonflés, de l'exploitation des embranchements et peut-être même de l'exploitation des lignes principales. En 1982, les pertes moyennes relatives aux embranchements se chiffraient à plus de 1 000 $ par chargement de wagon en provenance ou à destination d'embranchements non rentables.

e) La non-rentabilité de l'embranchement était le critère qui décidait du subventionnement du trafic qui provenait de cet embranchement ou y était destiné, pourtant, la plupart des subventions étaient supérieures aux frais sur ligne ou aux frais d'embranchement. Dans la mesure où la subvention dépassait les frais de l'embranchement, on pouvait avancer que le supplément constituait un paiement en trop aux chemins de fer car, si les frais de l'embranchement étaient couverts, celui-ci cesserait

d'être non rentable et il n'y aurait plus lieu de subventionner les mouvements au-delà du branchement. L'interprétation qui, par le passé, a été donnée à la Loi sur les chemins de fer et à l'Ordonnance R-6313 appuie néanmoins cette façon de faire, qui aboutit à une contradiction avec le principal critère de subventionnement : pour qu'il y ait subvention, il faut que l'embranchement soit non rentable.

f) Les pertes par chargement de wagon enregistrées sur les embranchements ailleurs que dans les Prairies étaient plus ou moins le double de celles enregistrées dans les Prairies (1 900 $ par rapport à 1 000 $), bien que les taux appliqués à la plupart du trafic en provenance et à destination d'embranchements autres que ceux des Prairies soient des taux commerciaux établis par les chemins de fer et des taux qui, en vertu de la loi, sont censés être au moins compensatoires, c'est-à-dire égaux ou supérieurs aux coûts variables à long terme.

g) Les pertes enregistrées sur les chargements de wagon en provenance ou à destination d'embranchements des Prairies étaient plus du double des coûts sur ligne (309,8 millions de dollars par rapport à (138,8 millions de dollars), ce qui indique que les frais des embranchements étaient considérablement plus élevés que ceux des lignes principales.

2.0 OPTIONS POSSIBLE

2.1 Généralités

L'un des principaux thèmes de cette enquête est la recherche de solutions nouvelles à l'exploitation des embranchements ferroviaires. En conséquence, l'examen des options se base sur un certains nombre d'hypothèses partant du principe que les politiques passées du gouvernement à l'égard des embranchements ne sont pas nécessairement irrévocables.

Il est peu probable que les chemins de fer se désaisissent d'embranchements qui, selon leurs critères, sont rentables. Il est également peu probable que le gouvernement envisage d'intervenir dans l'exploitation d'embranchements économiques que désirent conserver les chemins de fer, et nous en convenons. Il est cependant possible que les chemins de fer désirent abandonner certains embranchements qui, bien que rentables, ne rapportent qu'une marge bénéficiaire insuffisante.

En ce qui concerne les embranchements non rentables, la législation actuelle ne prévoit que deux options : les conserver ou les abandonner. Si on les conserve, il faut de nouveau examiner leur situation au bout de cinq ans et cela ne fait qu'augmenter les risques auxquels s'exposent les promoteurs industriels potentiels qui ont besoin d'avoir accès à une voie de chemin de fer à la porte de l'usine.

En vertu de la Loi sur les chemins de fer, le gouvernement a, à l'aide de subventions, compensé les propriétaires ou exploitants des lignes principales d'avoir à poursuivre, dans l'intérêt public, l'exploitation d'embranchements qu'ils auraient, selon eux, abandonné autrement. Dans le cas d'un embranchement non rentable, ce sont en fait les expéditeurs et les destinataires qui sont subventionnés. Ils ont donc peu de raisons de s'opposer au maintien des embranchements. Cela ne leur coûte rien directement et, n'importe comment, ils ne sont pas tenus de s'engager à utiliser l'embranchement. Pour certains, le maintien et le subventionnement des embranchements sont un moyen de faire baisser les prix des camionneurs

locaux, et en fait, le camionnage est peut-être le mode qu'ils comptent utiliser. D'autres appuient le maintien des embranchements par nostalgie ou pour d'autres raisons mal définies. Les chemins de fer se font rembourser leurs pertes. Très souvent, on n'analyse même pas la rentabilité du maintien et du subventionnement à la lumière des autres options possibles. En outre, le processus d'abandon traîne souvent en longueur et coûte donc cher.

Cela ne veut pas dire qu'aucune des raisons avancées pour le maintien de ces embranchements non rentables n'est valable. On peut prévoir des développements pour lesquels on aurait besoin de l'embranchement, mais qui ne se produiraient pas si l'embranchement devait être abandonné. Même dans des cas de ce genre, la subvention n'est pas vraiment une subvention aux transports, mais une subvention à l'industrie en développement et à la collectivité où elle se trouve. On pourrait également faire valoir que ces subventions constituent une intervention injuste du gouvernement, qui fausse le jeu de la concurrence pour les autres modes de transport, en l'occurrence les camionneurs locaux, et qui retarde la mise en application de technologies et de techniques d'exploitation novatrices susceptibles de faire baisser les coûts.

Nous ne cherchons pas à critiquer la façon dont on a traité des embranchements non rentables par le passé, mais plutôt à montrer qu'il peut y avoir d'autres solutions qui permettraient d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des transports ferroviaires tout en cessant d'intervenir injustement dans le jeu de la concurrence.

Si rien n'est changé aux politiques, procédures et critères de décision actuels, nous pensons que:

a) des parties du réseau des transports dont l'inefficacité et la non-rentabilité sont reconnues, et qui, selon des critères commerciaux ordinaires, seraient normalement abandonnées, seront conservées sur l'intervention du gouvernement, à des coûts considérables pour les contribuables. En conséquence,

des subventions seront données à des industries, des commerces et des collectivités uniquement parce qu'ils se trouvent à proximité d'un embranchement non rentable, alors qu'il existe d'autres programmes d'aide gouvernementale dont l'objectif principal est d'appuyer ces secteurs selon des critères probablement plus pertinents et plus équitables pour tous;

b) les intéressés continueraient à être peu encouragés à chercher des moyens d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de ces embranchements, et les propriétaires ou exploitants n'auraient aucune raison de vouloir chercher de nouveaux moyens de réduire leurs coûts;

c) en continuant à intervenir, le gouvernement aurait tendance à fausser injustement le jeu de la concurrence en interdisant, à toutes fins pratiques, l'accès au secteur des services d'apport à ceux qui pourraient être en mesure d'assurer de tels services plus efficacement et à des coûts moins élevés : camionneurs locaux, élévateurs hors-voie, petites compagnies de chemin de fer;

et

d) dans certains cas, l'examen, au bout de cinq ans, de la situation des embranchements conservés risque, du fait de son issue incertaine, de décourager tout développement industriel potentiel ayant besoin de l'accès à une voie ferroviaire à la porte de l'usine.

Si, pour quelque raison que ce soit, la politique de subventionnement des embranchements non rentables est maintenue, on pourrait avancer que les compagnies principales de chemin de fer ne devraient pas

avoir le monopole de ces subventions. Il faudrait peut-être donner à ceux que cela intéresse l'occasion d'exploiter l'embranchement que la compagnie de chemin de fer désire abandonner.

Il a été prouvé, aux États-Unis par exemple, qu'un certain nombre de tronçons de voie, jugés non rentables par les compagnies principales de chemin de fer, peuvent être exploités de façon rentable par de petites compagnies de chemin de fer, à la satisfaction des expéditeurs et destinataires locaux. Si de tels exploitants peuvent montrer qu'ils sont en mesure d'exploiter des embranchements canadiens non rentables plus efficacement que ne le peuvent les compagnies principales de chemin de fer, on pourrait avancer qu'il faut leur permettre d'acheter et d'exploiter ces embranchements.

Si cela leur était permis, on pourrait également faire valoir qu'il faudrait leur accorder les mêmes subventions que les grandes compagnies, même si, en fonction de la législation actuelle, ces exploitants de lignes de courtes distances peuvent relever de la compétence provinciale. S'il est possible de répéter l'expérience américaine, il est fort probable que les subventions versées à ces exploitants soient moins élevées, peut-être même bien moins élevées, que celles qu'il faudrait verser à de grandes compagnies. On pourrait peut-être avoir recours à un genre d'appel d'offres pour l'exploitation d'embranchements de ce genre, pour juger des mérites d'une telle politique.

D'une certaine façon, l'adoption d'une telle politique permettrait aux intéressés de se faire concurrence pour obtenir les subventions du gouvernement, qui, autrement, iraient aux quelques propriétaires d'embranchements qui semblent actuellement avoir le monopole de ces subventions. Cette politique pourrait également aboutir à un service d'apport plus efficace et plus rentable jusqu'à la voie principale ou secondaire. Les frais de transport seraient davantage susceptibles d'être réduits. Les innovations technologiques et opérationnelles seraient davantage susceptibles d'être appliquées.

Dans le même contexte, il semble raisonnable d'envisager de verser à un transporteur d'un autre mode les subventions qui, autrement, seraient payées à la compagnie principale de chemin de fer pour les services d'embranchement. Les principes restent les mêmes, sauf que des camionneurs, par exemple, pourraient chercher à assurer le service d'apport et à obtenir des subventions, même si leur exploitation relève des gouvernements provinciaux. Si l'on adoptait une telle politique, on pourrait trouver, parmi tous les modes de transport disponibles, le service le plus efficace et le plus rentable.

Comme nous l'avons déjà souligné, les subventions aux embranchements sont en réalité des subventions aux utilisateurs des embranchements. Nous n'avons rien à redire à cela. Toutefois, il faut admettre que, si la politique globale vise à arriver au coût total de transport minimal, un programme de subvention qui se limite aux embranchements va à l'encontre des buts visés. En fait, il nous semble que le mandat de notre enquête nous autorise à envisager cette possibilité, étant donné que nous avons été chargés d'évaluer un certain nombre d'options pouvant remplacer le système d'apport actuel, assuré uniquement par des embranchements d'exploitation traditionnelle.

Il y a en fait vraiment deux questions. Premièrement, nous devons évaluer les coûts comparatifs des diverses solutions de remplacement afin de pouvoir déterminer si elles peuvent offrir des frais de transport moins élevés et une plus grande efficacité. Deuxièmement, en fonction de cette évaluation, nous devons déterminer quels mécanismes doivent être établis pour que les avantages de ces options puissent se matérialiser. Nous nous pencherons ici sur la première de ces questions. Nous aborderons la deuxième à la section suivante.

Le mandat de cette enquête nous demande d'évaluer les solutions suivantes de remplacement des services d'embranchement traditionnels:

a) les chemins de fer sur courtes distances
b) le camionnage à partir d'élévateurs hors-voie

c) de nouvelles façons d'aborder l'exploitation traditionnelle des embranchements.

Avant de traiter de chacune de ces options à tour de rôle, il convient d'examiner la position concurrentielle de l'exploitation traditionnelle des embranchements du point de vue des coûts. Nous avons jusqu'à présent traité de la rentabilité des embranchements de façon globale. Nous devons maintenant examiner cette rentabilité de façon plus précise, car on ne saurait évaluer réalistiquement les options dans un contexte plus vaste.

2.2 Potentiel des options

Les données les plus récentes, les plus détaillées et les plus précises dont nous disposions sur les frais d'embranchement sont celles qui ont été préparées aux fins du calcul des subventions pour l'année 1982. Ces données sont fournies, sous forme de graphiques, à la figure 2.1 pour les embranchements des Prairies et à la figure 2.2 pour les autres embranchements.

Ces deux figures montrent le rapport qui existe entre le coût unitaire moyen d'embranchement (¢/tonne-mille) et la longueur moyenne de parcours sur l'embranchement. En fait, les données sont fort dispersées, notamment pour les embranchements autres que ceux des Prairies.

En 1982, les coûts prédominants d'embranchement varient d'environ 40-50 ¢/tonne-mille pour des parcours très courts (moins de 10 milles) à 5-15 ¢/tonne-mille pour les parcours plus longs (plus de 50 milles). Il n'y avait aucun embranchement des Prairies ou le coût se rapprochait le moindrement du taux actuel de la LTCO, qui est d'environ 2,5 ¢/tonne-mille, et encore moins de l'ancien taux du Nid-de-Corbeau, qui était de 0,5 ¢/tonne-mille.

Sur les embranchements en dehors des Prairies, les coûts sont considérablement plus élevés que sur les Prairies, (en termes de ¢ /tonne-milles), en fait certains dépassent 10 $/tonne-mille* D'autres, qui

n'apparaissent pas sur la figure 2.2, n'ont pas de trafic du tout. En théorie, le coût par tonne-mille est donc l'infini.

Étant donné cette grande diversité dans les coûts unitaires, ainsi que l'importance des coûts aux embranchements les plus chers, il semble bel et bien possible de réduire les frais de transport en envisageant d'autres options pour les services d'apport, dont le gouvernement assume actuellement la plus grande part des frais.

2.3 L'option de lignes ferroviaires sur courtes distances

Qu'entend-on par lignes sur courtes distances

D'après les conversations que nous avons eues avec un certain nombre de personnes du secteur des chemins de fer et d'associations connexes, et d'après la consultation des principaux rapports sur le sujet, il semble régner une certaine confusion à l'égard de la signification de l'expression "lignes de courtes distance". Il est donc essentiel de définir clairement ce qu'elle veut dire, pour éviter tout malentendu dans ce rapport.

"Lignes ferroviaires sur courtes distances" sert à désigner une compagnie de chemin de fer de faible envergure (sur le plan du réseau ou sur le plan financier). L'Association of American Railroads (AA-R) lui préfère l'expression "petit chemin de fer". D'autres avancent qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'une compagnie de chemin de fer de la catégorie III (c'est à-dire ayant un chiffre d'affaires brut de moins de 10 millions de dollars par an). Certains incluent dans cette classification les chemins de fer de terminus et de triage, tandis que d'autres ne le font pas.

Les chemins de fer qu'on en est venu à appeler ainsi ont des caractéristiques fort diverses. Certains ont un réseau de plus de 500 milles, d'autres n'ont que quelques milles. Certains ont un chiffre d'affaires brut supérieur à 10 millions de dollars par an (maximum servant à définir les chemins de fer de la catégorie III). Plusieurs comprennent plus d'une ligne de chemin de fer. En outre, l'évolution de ces chemins de fer varie également et comprend: a) prise en charge d'un embranchement jugé non rentable par le transporteur/propriétaire de la ligne principale, b) prise en charge de ce qui était anciennement un tronçon de voie principale ou secondaire, ou c) construction d'une nouvelle petite ligne pour desservir un marché local.

Figure 2.1

COÛT PAR TONNE-MILLE SUR LES EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES

(1982)

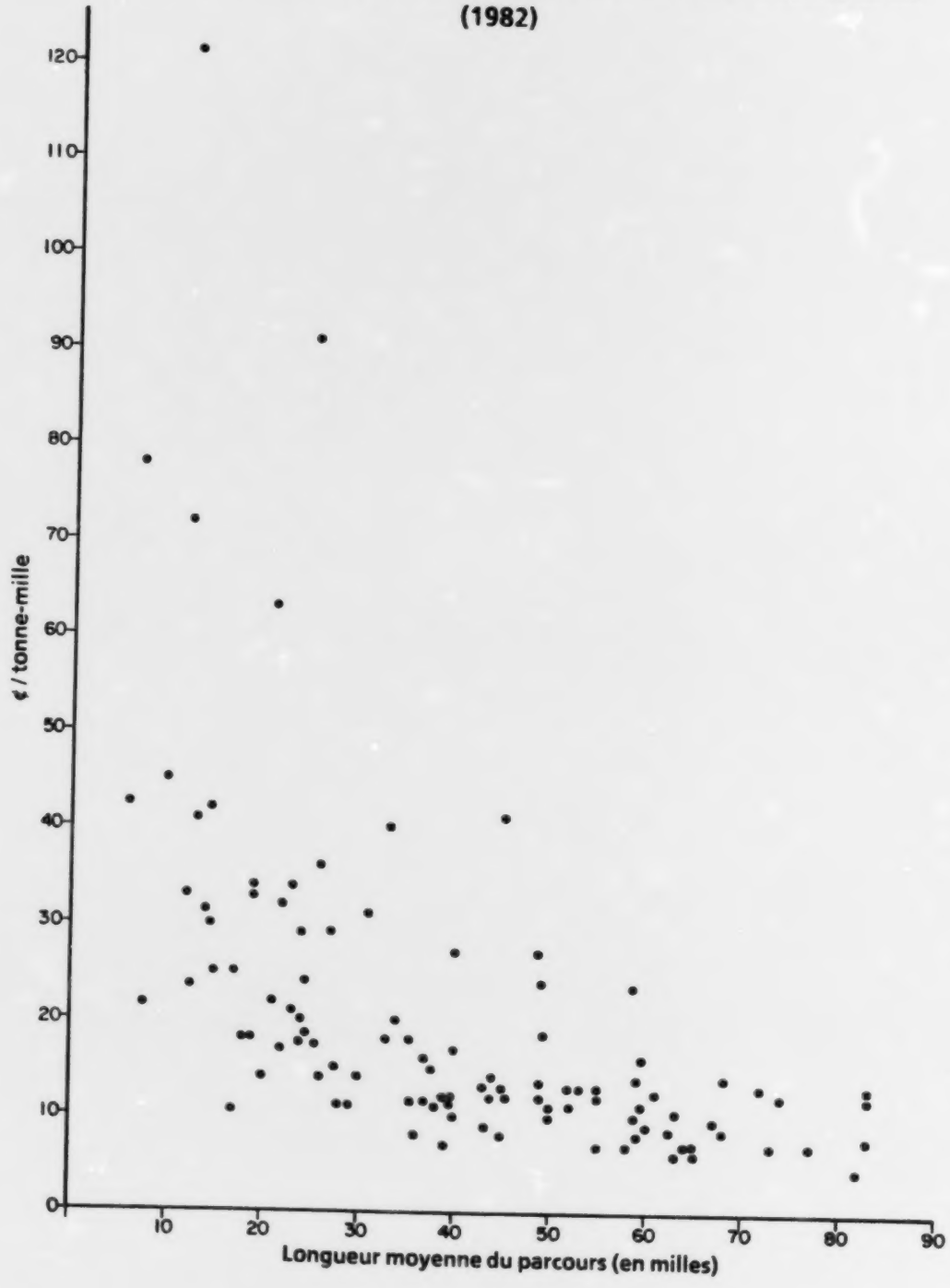
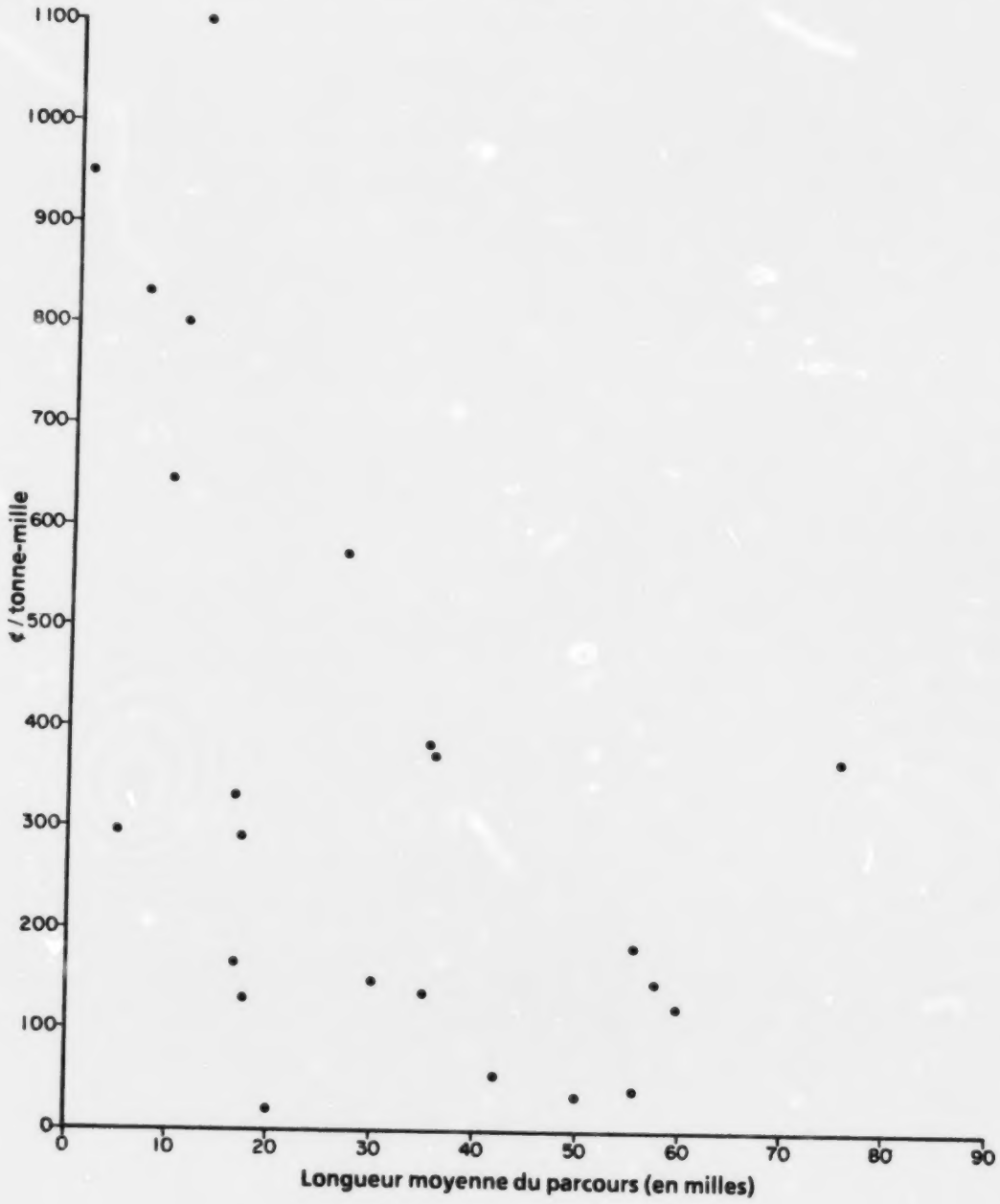


Figure 2.2

COÛT PAR TONNE-MILLE SUR LES EMBRANCHEMENTS HORS- PRAIRIES

(1982)



Voici, de façon approximative, les caractéristiques moyennes utilisées aux États-Unis pour catégoriser des chemins de fer aux lignes sur courtes distances a) 30 milles de voies, b) 3 locomotives, c) équipage de 2 à 3 personnes par train, d) chiffre d'affaires brut de 2 millions de dollars par an, e) actifs supérieurs à 1 million de dollars, f) bénéfice net d'environ 0,25 million de dollars et g) masse salariale de 750 000 $ par an. Il ne s'agit là que de moyennes, les extrêmes varient considérablement. Toutefois, deux caractéristiques semblent prédominer : a) main-d'oeuvre non syndiquée et règles de travail et spécialisations limitées et b) propriétaire/gérant local. Ce sont ces deux dernières caractéristiques qui sont généralement citées comme constituant les principaux avantages des lignes sur courtes distances.

La Direction du transport des grains de Transports Canada a reconnu ces deux dernières caractéristiques en 1975, dans sa définition d'une ligne sur courtes distances comme étant un chemin de fer de caractère purement local, exploité de telle façon que le personnel y effectue une variété de fonctions et n'est pas affecté par des démarcations syndicales entre les emplois.

Le point intéressant ici, c'est la possibilité que les embranchements appartiennent à des petites compagnies indépendantes ou soient exploités par de telles compagnies. Dans ce contexte, la définition américaine est trop vaste pour s'appliquer entièrement au Canada. Toutefois, la définition de la Direction du transport des grains peut être trop restreinte pour pouvoir s'appliquer, dans la mesure où il n'est pas certain que le Code du travail du Canada permette l'exploitation non syndicalisée d'embranchements abandonnés par les compagnies principales de chemin de fer. Une longueur de réseau ou un chiffre d'affaires arbitraire ne saurait constituer un critère valable. Les voies pouvant être exploitées par de petites compagnies de chemin de fer sont déjà définies: les embranchements actuels, quelle que soit leur longueur. Le chiffre d'affaires potentiel dépend d'un grand nombre de facteurs, notamment des rapports avec la

compagnie principale de chemin de fer, et de la politique de subvention du gouvernement. Voici en bref la définition dont nous nous servirons aux fins de cette étude:

> "Une ligne ferroviaire sur courtes distances est une compagnie relevant de la compétence fédérale ou provinciale, qui possède ou loue un ou plusieurs embranchements reliés à une ou plusieurs voies appartenant à une ou plusieurs compagnies principales de chemin de fer et exploités par elles, et qui, à l'aide de trains, exploite sur ce ou ces embranchements un service d'apport jusqu'à la voie du chemin de fer de ligne principale, ou un service d'apport depuis la voie du chemin de fer de ligne principale jusqu'à des points situées sur le ou les embranchements, dans l'intention de produire un avantage économique direct ou indirect à ses propriétaires."

Il n'existe évidemment pas de définition parfaite et la définition ci-dessus ne saurait être utilisée dans tous les contextes. En fait, comme nous l'avons déjà vu, même la définition d'embranchement n'est pas si simple que cela. Toutefois, la définition ci-dessus satisfait les besoins de notre étude.

L'expérience des États-Unis

Aux États-Unis, le nombre de petites compagnies ferroviaires a atteint son maximum en 1909, est tombé à son plus bas en 1970 et a remonté depuis, pour arriver au niveau actuel: environ 400, dont le tiers sont des chemins de fer de triage et de terminus. Le regain récent est dû à un certain nombre de facteurs: faillite de plusieurs grandes compagnies de chemin de fer, législation facilitant l'abandon de lignes non rentables, acquisition de ces lignes par des tiers, financement gouvernemental de projets locaux de remise en état et d'exploitation d'embranchements essentiels qui n'étaient plus rentables pour les grandes compagnies de chemin

de fer, ou dont celles-ci ne voulaient plus. Ces petites compagnies, qui représentent environ 80 % de tous les chemins de fer aux États-Unis et qui sont relativement importantes par rapport à l'entreprise américaine moyenne, transportent environ 3 % de tout le trafic ferroviaire des États-Unis. La plupart (85 %) du trafic en provenance ou à destination des lignes de petits chemins de fer est acheminé par d'autres compagnies de chemin de fer. Bien que cela n'ait pas nécessairement été le cas il y a 10 à 15 ans, la plupart des grandes compagnies ferroviaires considèrent maintenant les petits chemins de fer comme des partenaires plutôt que des concurrents ou des gêneurs. Un grand nombre de ces petites compagnies correspondent à la définition ci-dessus des lignes ferroviaires de courtes distance , et continueront probablement de jouer un rôle important dans le secteur américain des transports et dans le maintien du bien-être économique des petites villes et entreprises locales des États-Unis.

Il existe un nombre considérable de données sur tous les aspects des lignes ferroviaires de courtes distances américains. Bien qu'il soit tentant de reprendre toutes ces données dans le contexte limité du présent rapport, dans l'espoir d'en dégager un ensemble de critères pouvant nous rendre plus facile la tâche d'évaluer le potentiel de l'exploitation des embranchements canadiens par les lignes ferroviaires de courtes distances, nous avons dû y renoncer pour un certain nombre de raisons.

Un livre d'envergure, publié par l'AAR sur le sujet ("Small Railroads"), arrive à la conclusion suivante :

> "La tâche difficile qui consiste à définir les principales caractéristiques des lignes ferroviaires de courtes distances, c'est-à-dire leur nombre, leur évolution, leur rôle, leur emplacement et leur propriété, nous a menés à une conclusion immédiate et fort utile: les lignes ferroviaires de courtes distances ne constituent pas une industrie homogéne. Les généralisa-

tions faites à propos de ces petites compagnies sont donc non seulement inappropriées, elles peuvent également être trompeuses." (traduction)

En fait, après avoir consulté un certain nombre de documents et d'articles sur le sujet avant de rencontrer l'Association of American Railroads (AA-R) et l'American Short Line Railroad Association (ASLRA) à Washington, nous nous sommes rendu compte que les conclusions de ces documents, quand on les compare à l'expérience de l'AA-R et de l'ASLRA, prouvent à quel point de telles généralisations peuvent induire en erreur.

En outre, l'étude de la documentation et les discussions avec des experts américains montrent que les critères numériques servant à définir les lignes ferroviaires sur courtes distances rentables aux États-Unis peuvent ne pas s'appliquer au cas des embranchements canadiens. En raison des politiques et de la législation canadiennes qui, par le passé, ont porté sur les subventions au transport du grain et aux embranchements, des facteurs institutionnels se rapportant au transport du grain et au maintien des embranchements non rentables, ainsi que de l'évolution qui s'est produite depuis l'Accord du Nid-de-Corbeau jusqu'à l'actuelle Loi sur le transport du grain de l'Ouest, et des dispositions du Code canadien du travail, le contexte dans lequel nous devons évaluer le potentiel des lignes feroviaires sur courtes distances est considérablement différent. On peut donc se demander si les efforts nécessaires à la transformation de l'expérience américaine en critères fiables pouvant servir dans un contexte canadien représentent la meilleure utilisation de nos ressources et de notre temps.

Il y a toutefois des leçons à tirer de l'expérience américaine, même si ces leçons paraissent évidentes. Une analyse récente des faillites ou changements de propriétaire de lignes ferroviaires sur courtes distances indique que ces faillites sont causées, dans un ordre décroissant d'importance, par:

a) un trafic insuffisant pour maintenir la viabilité économique du réseau, cela étant dû, dans certains cas, à

la fermeture légitime d'entreprises sur la ligne et, dans d'autres cas, à des prévisions non fondées ou au fait que les expéditeurs n'arrivent pas à fournir le volume promis;

b) des problèmes matériels sortant de l'ordinaire: défaillance de ponts, l'impossibilité d'utiliser des wagons modernes sur des rails légers, effondrements imprévus et autres problèmes du même genre nécessitant de gros investissements;

c) une gestion incompétente;

d) l'absence d'appui et d'engagements de la part des expéditeurs, notamment le cas d'expéditeurs qui n'arrivent pas à fournir le trafic prévu;

e) un manque de fonds ou de crédit;

f) l'impossibilité d'obtenir une division appropriée des taux avec le chemin de fer de correspondance.

Par contre, les facteurs qui semblent garantir la réussite des lignes ferroviaires de courtes distances sont ceux qui permettent d'éviter les problèmes ci-dessus, c'est-à-dire

a) les dirigeants doivent avoir l'expérience du domaine ferroviaire et pouvoir négocier et commercialiser leurs services et contrôler leur budget et leur main-d'oeuvre;

b) les prévisions de trafic sur lesquelles sont basées les décisions d'investissement doivent, dans la mesure du possible, être garanties par des engagements de la part des expéditeurs, de préférence sous la forme de

contrats obligeant les expéditeurs à fournir le volume prévu ou à payer les services non utilisés;

c) l'infrastructure doit être adéquate pour les chargements et le niveau de service nécessaires au maintien et à la croissance des recettes, c'està-dire au maintien de la croissance des bénéfices;

d) les volumes de trafic et la division des taux doivent être garantis à l'avance par des accords suffisamment irrévocables;

e) il serait bon d'avoir accès à plus d'une compagnie principale de chemin de fer, afin de pouvoir négocier plus facilement la division des taux avec le chemin de fer de correspondance; et

f) il faut disposer de capitaux suffisants.

Bien entendu, n'importe quelle ligne ferroviaire sur courtes distances peut réussir si elle est subventionnée, d'autant plus que les embranchements non rentables ont été subventionnés au Canada par le passé, que les embranchements non tributaires du transport du grain peuvent être subventionnés et que les embranchements tributaires du transport du grain sont actuellement et seront dans l'avenir indirectement subventionnés par le biais des paiements faits en vertu de la LTGO.

Si le gouvernement maintient sa politique visant à protéger de l'abandon certains embranchements et si l'on interprète cela comme voulant dire que ces embranchements devraient être exploités par les compagnies principales de chemin de fer auxquelles ils appartiennent actuellement, les lignes ferroviaires sur courtes distances ne pourraient exploiter que les embranchements qui ont été jugés non rentables et qui ne sont pas protégés, sous réserve d'un nouvel examen par la Commission au cours des cinq années suivantes. En 1982, ces embranchements étaient au nombre de 65, totalisant 2

597 milles de voies: 23 embranchements dans les Prairies et 37 dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique. Aujourd'hui, il n'y en a que 4 dont la situation doive être examinée au bout de cinq ans, et 4 qui ne soient pas protégés dans les Prairies. On peut toutefois supposer que, s'il est dans l'intérêt public que les embranchements protégés soient exploités par de lignes sur courtes distances, le gouvernement changera de politique et autorisera les compagnies principales de chemin de fer à abandonner l'exploitation d'embranchements protégés que de petites compagnies de lignes ferroviaire sur courtes distances sont disposées à acheter et exploiter. En 1982, on comptait 178 de ces embranchements, totalisant 9 929 milles de voies: 141 dans les Prairies et 37 dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique.

Pour les besoins de la cause, nous supposerons que tout embranchement, protégé ou non, peut faire l'objet d'une évaluation visant à déterminer s'il y a possibilité de le faire exploiter par une petite compagnie de chemin fer de lignes sur courtes distances.

Quelques exemples américains

Nous avons rencontré les représentants de plusieurs petites compagnies de lignes ferroviaire de courtes distances américaines, dont ceux de Belfast and Moosehead Lake et ceux de l'Eureka Southern. Ces deux compagnies représentent, à notre avis, des entreprises connaissant le genre d'extrêmes géographiques et opérationnels que l'on pourrait rencontrer au Canada. Dans l'ensemble, ces entreprises montrent clairement les avantages économiques potentiel d'une exploitation à échelle réduite.

À titre d'exemple, la compagnie B&ML, qui a un réseau de 33 milles, appartient à la ville de Belfast (Maine) et ne compte que neuf employés payés 6 $ de l'heure. Cette compagnie rapporte quelque 100 000 $ par an. Eureka Southern, qui a un réseau de 165 milles et ne transporte qu'un seul type de marchandises, a été acheté en 1984 à Southern Pacific, qui l'exploitait à perte depuis les années 70. Cette compagnie est maintenant au seuil de la rentabilité. Ni l'une ni l'autre de ces petites compagnies n'a reçu de

subvention importante d'exploitation, mais ont reçu ou doivent recevoir bientôt une petite subvention pour la remise en état du réseau.

Bref, ces expériences confirment l'essentiel des caractéristiques susmentionnées des petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances américaines et confirment également que les initiatives locales peuvent porter fruit.

Étant donné la grande variété des coûts unitaires sur les embranchements canadiens, et sachant comment ces embranchements sont exploités et comment les coûts sont calculés, nous sommes portés à conclure que, si le transport ferroviaire est le seul moyen d'assurer les services d'apport, les petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances pourraient jouer un rôle important dans la réduction des frais de transport des embranchements les plus coûteux ou à faible densité. Si les petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances peuvent conclure des accords souples avec leurs employés et peuvent prétendre aux mêmes subventions que celles versées actuellement aux compagnies principales de chemin de fer, les possibilités de réduction des coûts seraient aussi importantes qu'aux États-Unis.

Si le transport ferroviaire n'est pas la seule option, le potentiel des petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances est considérablement moindre. Pour faire concurrence au camionnage, une petite compagnie indépendante doit offrir des prix et un niveau de service plus intéressants que le camionnage, quand l'on tient compte de tous les coûts indirects et de manutention.

Points de vue des parties intéressées à l'égard des lignes ferroviaires sur courtes distances

Les parties à l'enquête ont été invitées à donner leur avis sur les possibilités de faire exploiter les embranchements par de petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances. Comme l'on pouvait s'y attendre, les opinions sont partagées. Un certain nombre sont partisans des

lignes sur courtes distances, soit dans le principe, soit dans la mesure où il serait démontré qu'il s'agit du mode de transport le plus efficace, mais même parmi ce groupe, certains, comme Manitoba Pool Elevators, ne sont pas convaincus de la viabilité des petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances. D'autres, comme le ministère des Transports et des Communications de l'Ontario, estiment que ces petites compagnies continueraient d'avoir besoin de l'appui actif du gouvernement fédéral.

D'autres parties estiment que les lignes sur courtes distances peuvent être viables s'ils sont exploités comme attraction touristique ou s'ils peuvent réaliser des économies substantielles en éliminant le démarcations professionnelles concernant l'emploi de la main-d'oeuvre, et, par exemple en utilisant un équipage de deux hommes. Nous pensons que le tourisme devrait rester une compétence de la province. Le second point a été contesté par le CN et le CP, qui font valoir que le Code canadien du travail ne permettrait pas de réaliser les économies que les défenseurs des lignes sur courtes distances pensent être possibles. Dans l'ensemble, le CN et le CP, entre autres, estiment que l'exploitation de petites lignes ne serait pas faisable à long terme, bien qu'elle puisse, à court terme, résoudre certains problèmes, et qu'il faudrait donc l'envisager comme solution de rechange à l'abandon des embranchements.

Toutefois, si l'option de les lignes sur courtes distances est retenue, le CN maintient qu'il doit s'agir d'une entreprise totalement distincte et dont les actifs ne sont pas détenus par le CN, et qu'en ce sens, la responsabilité opérationnelle doit s'accompagner des risques commerciaux connexes que présente la propriété de l'entreprise.

De plus, parce que la conformité avec les règlements fédérales impose un fardeau onéreux sur le public, l'Acadia Valley Retention Committee, suggère que les exploitants de lignes de courtes distances soit seulement exiger d'obtenir une charte provinciale pour établir leur exploitation.

Le gouvernement de la Saskatchewan, Central Western Railway Corporation (CWR) et Pacific Northern Rail Contractors Corporation (PNR) ont été les plus fervents partisans de l'option du concept de lignes ferroviaires sur courtes distances. La Saskatchewan a proposé qu'on lance trois projets pilotes avec des embranchements existants, dans le but de déterminer la meilleure façon d'exploiter des lignes à faible densité. Les trois projets proposés sont les suivants: petite ligne ferroviaire de courte distance, ligne rail-route et camion sur l'emprise. De l'avis de la Saskatchewan, chacune de ces options reviendrait moins cher que le camionnage direct ou commercial, mais la province estime qu'une évaluation de trois ans serait suffisante pour juger quelle est la meilleure option. Nous sommes partisans d'une période limitée d'essais avant la prise de décisions irrévocables, notamment quand il s'agit de nouvelles technologies comme les nouvelles unités motrices rail/route.

De l'avis de PNR et de CWR, les petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances permettraient d'améliorer l'efficacité du système de collecte du grain, à un coût inférieur à celui qui prévaut aujourd'hui. PNR réduirait les coûts en utilisant des unités motrices légères sur voie/hors-voie sur les voies existantes d'une capacité de 177 000 livres, et des wagons couverts convertis, en tandem avec des wagons-trémies couverts. Sur l'embranchement, les wagonstrémies ne seraient qu'à moitié remplis mais, au point de correspondance, on pourrait les remplir davantage en y transférant le grain du wagon couvert adjacent. Un wagon-trémie vide pourrait alors être remis en place sur l'embranchement, avec le wagon couvert maintenant vide. PNR estime que 20 % du grain destiné à l'exportation est actuellement transporté dans des wagons à moitié vides. En remplissant davantage les wagons, on pourrait donc réduire considérablement les coûts hors-ligne. D'autres économies seraient réalisées grâce à l'acheminement uniforme du grain dans les élévateurs, ce qui permettrait d'avoir un calendrier de livraison mieux organisé, d'améliorer la capacité des trains et des gares et d'avoir des cycles de wagon plus courts.

Central Western Railway se propose de faire des économies en formant ses employés de façon qu'ils puissent assumer une grande diversité de fonctions, ce qui permettrait de réduire considérablement les coûts de main-d'oeuvre. On pourrait réaliser d'autres économies en remplissant davantage les wagons aux installations d'Alberta Terminals Ltd., à Edmonton, et en utilisant des unités motrices légères sur les embranchements où les rails seraient de 85 livres et à semelle entière. Pour pouvoir fonctionner efficacement, CWR estime qu'il lui faut exploiter un embranchement ayant une densité de trafic suffisante pour rentabiliser les services d'administration et de mécanique, les entrepôts et l'entretien de la voie. D'autres embranchements pourraient alors être exploités en plus, à peu de frais supplémentaires.

Toutes les exploitations susmentionnées maintiendraient les assiettes d'impôt et les centres ruraux existants et fourniraient un cadre stable de planification à long terme. Toutefois, pour garantir la viabilité financière de cette option, il faudrait que la compagnie principale de chemin de fer et les petites compagnies de chemin de fer de lignes sur courtes distances s'entendent sur une division appropriée des taux ou sur d'autres méthodes de paiement. PNR estime que la division des taux devrait permettre de couvrir les coûts et de rapporter un profit raisonnable pour garantir la continuité et le progrès de l'entreprise, tandis que CWR pense qu'il faudrait obtenir une part respective de 50 % et de 20 % des taux appliqués au trafic provenant de l'embranchement et destiné à l'embranchement.

La Saskatchewan pense que la part des recettes revenant à l'exploitant de la petite ligne devrait couvrir les frais de la ligne, plus les coûts associés au volume jusqu'au premier point hors-ligne, conformément à la LTCO, tandis que le Village of Paradise Valley-Line Retention Committee for the Furness Subdivision estime que les recettes devraient être divisées en deux parts égales. L'Alberta Wheat Pool propose que l'on inclue les coûts de la petite ligne dans le calcul et la répartition des taux prévus par la LTCO, et le CN fait valoir que la division des recettes doit être négociée en fonction

des recettes que le CN retirera du point de correspondance avec l'embranchement, jusqu'à la destination finale, conformément à la LTCO. Voici la position du CN:

> "Un arrangement d'aide mutuelle est possible entre la compagnie principale de chemin de fer et la ligne sur courtes distances dans la mesure que les taux sont basés sur des facteurs commerciaux et ne sont pas limités par la loi, en supposant que les deux parties arrivent à conclure un accord leur convenant à toutes deux. Ce n'est pas ce qui se produit dans le cas du transport du grain en vertu de la LTCO, car il n'y aurait, pour la compagnie principale de chemin de fer, aucune motivation à conclure un tel accord. Les taux sont normalement négociés de façon proportionnelle: l'exploitant de la ligne sur courtes distances offre un taux entre le point d'origine et le point de correspondance avec la compagnie principale de chemin de fer, et celle-ci offre un taux séparé du point de correspondance jusqu'au point de destination. Moins fréquemment, un taux d'entier parcours est offert, la ligne sur courtes distances recevant une proportion donnée de ce taux." (traduction)

2.4 L'option du camionnage

Généralités

Il convient de préciser qu'un certain nombre d'expéditeurs font transporter leur grain par camion, sinon jusqu'à sa destination finale, du moins jusqu'à une ligne principale ou secondaire, d'où il pourra être transporté par wagon jusqu'à sa destination, même s'ils se trouvent à proximité d'un embranchement et même s'ils utilisent l'embranchement pour une partie de leurs besoins de transport. D'autres, pour diverses raisons, préfèrent utiliser exclusivement l'embranchement. Tous les expéditeurs ont

actuellement l'option de faire transporter leur produit par camion jusqu'à une ligne principale ou secondaire, et d'éviter ainsi l'embranchement, qui n'est souvent pas rentable. Toutefois, le camionnage doit être assuré à titre indépendant, tandis qu'un grand nombre des embranchements sont subventionnés pour compenser le manque d'efficacité inhérent, du fait du taux appliqué au trafic en provenance ou à destination de l'embranchement. Un certain nombre d'expéditeurs acceptent donc de payer davantage pour faire transporter leur grain par camion, au lieu d'utiliser l'embranchement et ce, pour des raisons autres que financières.

Camionnage du grain

Les 140 000 producteurs de grain doivent tous avoir recours au camion pour transporter leur grain de la ferme jusqu'à l'élévateur, pour qu'il soit ensuite transporté par wagon jusqu'à sa destination. Environ 40 % de tout le grain est ainsi transporté jusqu'à des élévateurs situés le long de voies autres que des embranchements. Au fil des années, la longueur de ce transport initial par camion a augmenté en raison d'un regroupement continu des élévateurs. Comme il est fort probable que cette tendance au regoupement des élévateurs se poursuive, la longueur du trajet initial par camion continuera d'augmenter.

Le nombre d'élévateurs pour lesquels une licence a été délivrée est passé de 5 000 en 1968 à moins de 2 000 aujourd'hui. Au cours de la même période, le nombre de points de livraison est passé de 1 923 à 1 155. D'ici 1990, il se pourrait que les points de livraison ne soient plus que de 600. Selon l'étude réalisée pour Transports Canada par IBI ("The Role of Trucking in the Grain Industry", 1985), la longueur moyenne du parcours initial est actuellement de 23,2 km (14,4 milles), mais pourrait passer à 30 km (19,7 milles) d'ici 1990. Bien que cette augmentation soit substantielle (30 %), elle ne représente guère que 15 à 20 minutes de plus en camion.

Les coûts unitaires des embranchements, indiqués aux figures 2.1 et 2.2 sont pour l'année 1982. Dans un rapport intitulé "Grain Trucking Costs in Western Canada", préparé pour la Direction de la recherche de la Commission, Trimac Consulting Services Ltd., s'est penché sur les coûts du camionnage du grain cette même année. Les données obtenues ont été très détaillées et les résultats pertinents sont résumés au tableau 2.1.

Tableau 2.1

COÛT DE CAMIONNAGE

(CAMION APPARTENANT AU PRODUCTEUR OU EXPLOITÉ PAR LUI)

- RETOUR À VIDE

(1982)

(¢/tonne-mille)

Longueur de parcours (milles)	12.42	18.64	24.84	49.70	145.15
Longueur de parcours suppl.*	0.72	6.94	13.14	38.00	133.45
A. Camion de 10 tonnes					
1.110 tonnes/an					
a) Camion neuf	19.60	18.71	18.21	17.26	16.34
b) Camion de 5 ans	14.27	13.43	12.99	12.29	11.73
c) Camion de 10 ans	13.78	12.95	12.53	11.88	11.47
2.331 tonnes/an					
a) Camion neuf	19.25	18.19	17.55	16.09	14.46
b) Camion de 5 ans	14.15	13.25	12.76	11.84	11.06
c) Camion de 10 ans	13.73	12.88	12.44	11.69	11.17
3.551 tonnes/an					
a) Camion neuf	18.92	17.73	16.97	15.16	13.18
b) Camion de 5 ans	14.03	13.08	12.55	11.51	10.60
c) Camion de 10 ans	13.67	12.80	12.33	11.55	10.98

* Longueur moyenne du trajet jusqu'à l'élévateur sur l'embranchement: 11,7 milles (source : mémoire du CN).

** Ces coûts sont moyens pour l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba.

*** Source: "Grain Trucking Costs in Western Canada", Trimac Consulting Services Ltd.

Comme on suppose ici que les possibilités d'un chargement de retour sont limitées, on a probablement surestimé les coûts de camionnage.

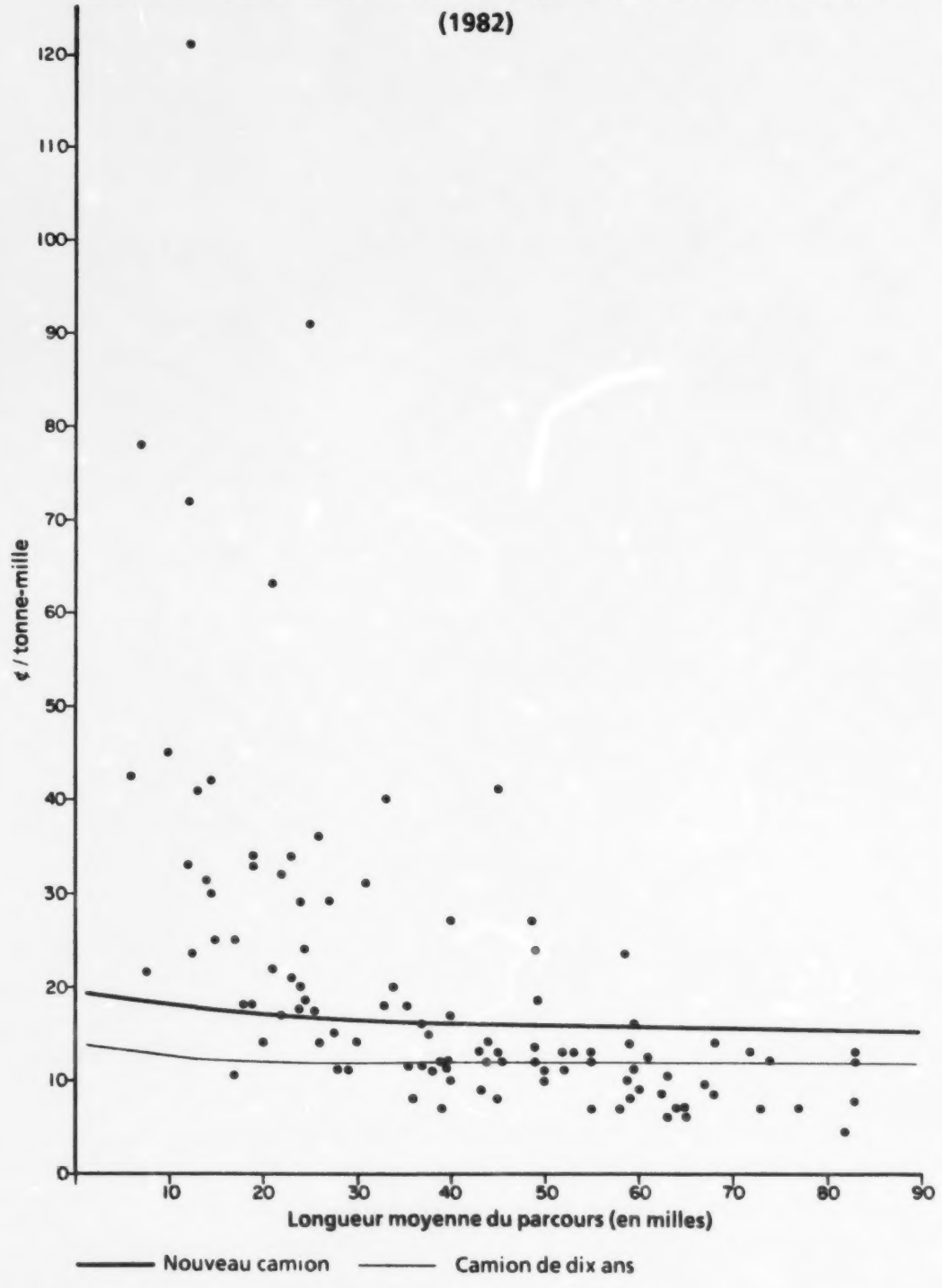
La figure 2.3 reprend la figure 2.1 avec les coûts estimatifs de camionnage ci-dessus. Comme on peut le constater, par rapport aux coûts supplémentaires de camionnage du grain sur des parcours d'une longueur équivalente à celle des parcours sur les embranchements des prairies, il existe un grand nombre d'embranchements qui reviennent plus cher. Il convient toutefois de préciser que ces coûts de camionnage ne sont qu'estimatifs et peuvent varier d'un endroit à un autre. En outre, il n'a pas été tenu compte des frais supplémentaires d'entretien des routes, mais nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans ces détails. Même avec toutes les inconnues qui pourraient faire augmenter le coût relatif du camionnage, cette comparaison montre qu'il est possible de réduire les coûts en transportant le grain par camion sur une plus grande distance et, probablement, en transportant le grain par camion à partir d'élévateurs hors-voie.

Embranchements autres que ceux des Prairies

Pour ce qui est des embranchements ailleurs que dans les Prairies, où le trafic est diversifié, il est difficile d'estimer les coûts du camionnage. Il est probable que les coûts soient plus élevés que dans les Prairies, mais il est également probable qu'il y a de meilleures possibilités d'obtenir des chargements de retour. Étant donné qu'à cette étape de l'analyse, les comparaisons de coût sont très générales, tout ce qu'il nous faut est une comparaison approximative. Comme les coûts unitaires des embranchements autres que ceux des Prairies varient jusqu'à plus de 10 $/tonne-mille, la question de savoir si le camionnage est plus rentable est évidemment toute théorique.

Figure 2.3

COÛT PAR TONNE-MILLE SUR LES EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES (1982)



Bien entendu, les parties à cette enquête qui représentent les intérêts du camionnage estiment que le camion constitue un moyen rentable de remplacer les services d'embranchement, et ce point de vue est partagé par un grand nombre d'autres parties : l'Association du Camionnage du Québec, qui pense que les demandes d'abandon ne sont souvent qu'un moyen détourné d'obtenir des subventions; l'université de la Colombie-Britannique, qui pense que dans les zones à faible densité de trafic, la substitution modale est probablement l'option la plus efficace, et qu'une entreprise locale serait préférable à l'exploitation par une grande compagnie; l'université du Manitoba, qui estime que des camions plus grands et plus chers, avec une plus petite charge à l'essieu et un poids inférieur par pouce carré de pneu, endommageraient moins les routes, et prendraient moins de temps pour effectuer le transport, étant donné qu'ils pourraient transporter de plus grands chargements que les plus petits camions actuellement utilisés; l'Association canadienne du camionnage, qui pense que les chemins de fer pourraient réduire les coûts en utilisant les wagons-trémies de façon plus efficace, que les frais supplémentaires d'entretien des routes causés par l'augmentation du camionnage seraient minimes, et qu'on devrait permettre aux camionneurs de demander les mêmes subventions que les chemins de fer; Cargill Limited; Clayton Sparks and Associates, qui pensent que les coûts d'entretien des routes pourraient être importants si les routes ne sont pas conçues pour un trafic de camions important; et la Saskatchewan Canola Growers Association, qui pense que les camionneurs devraient avoir droit à des subventions.

Le CN et le CP sont également partisans du camionnage en remplacement de l'exploitation des embranchements et, bien que le CP se soit montré quelque peu prudent dans son appui ("le camionnage est probablement l'option qui permettrait d'assurer à faible coût un transport fiable dans les zones à faible densité"), le CN a été plus catégorique:

> "...dans certains cas, le camionnage sur une plus grande distance devrait permettre de réduire les frais de transport, en évitant l'utilisation d'embranchements à faible densité exigeant le recours à de petits trains de

collecte sur de faibles distances, et en permettant l'emploi d'élévateurs plus grands et moins chers auxquels on pourrait affecter des trains plus grands et plus fréquents. Le camionnage est une option souple et simple. Les temps d'attente aux élévateurs seraient plus courts et l'on pourrait probablement réduire les coûts sur un grand nombre d'embranchements. Le camionnage commercial deviendrait intéressant à des distances de plus de 25 à 50 milles, car les coûts par tonne-mille seraient moindres, les producteurs perdraient moins de temps et utiliseraient davantage leurs camions. Dans le cas des distances courtes à moyennes (25 à 50 milles), le camionnage à partir de la ferme semble offrir un grand nombre d'avantages et pourrait améliorer l'efficacité et la rentabilité du système de collecte et de manutention du grain." (traduction)

Les commentaires de la Commission Hall sur le camionnage sont quelque peu énigmatiques, bien qu'elle ait mentionné le rapport entre l'efficacité des véhicules et les dimensions des véhicules.

Bien entendu, les coûts du camionnage jouent un rôle très important quand il s'agit de déterminer la faisabilité de l'exploitation d'un élévateur hors-voie, étant donné que le transport du grain de ces élévateurs jusqu'aux élévateurs le long de la voie se ferait probablement par camion.

La Commission Hall a reconnu la possibilité d'établir des élévateurs hors-voie, qu'ils s'agissent de nouveaux élévateurs ou d'élévateurs se retrouvant hors-voie à la suite de l'abandon d'un embranchement

"La Commission est d'avis que l'application libérale du principe de l'exploitation d'élévateurs hors-voie permettra de bien comprendre les économies à réaliser et les principes en cause. Cela n'entraînera pas une prolifera-

> tion d'élévateurs hors-voie et une baisse de rentabilité du système par la hausse des coûts de camionnage et de transbordement; au contraire, cela favorisera la rationalisation en réduisant l'importance du chemin de fer et en permettant à l'industrie de considérer la réception du grain et les éléments de transport comme des déterminants d'égale valeur dans l'organisation du système...
>
> ...L'élévateur hors-voie serait conservé dans une collectivité déjà établie. De cette façon, cette dernière n'aurait pas à subir une perte de taxes. Les producteurs, habitués à livrer leur produit à cet élévateur, continueraient à acheter chez les marchands de l'endroit, etc. La route menant au chemin de fer le plus rapproché serait utilisée davantage. La Commission admet ces considérations et recommande que soit versée à la province, en compensation de ce surplus de circulation, un montant équivalent au coût de l'entretien de la route... Nous recommandons que ces frais supplémentaires (deuxième mise en élévateur et camionnage) soient assumés par le gouvernement fédéral. Cette forme de subvention se justifie par le fait que si la voie était gardée en état pour desservir l'élévateur, le coût en serait plusieurs fois plus élevé que les frais supplémentaires entraînés par la mise en élévateur et le camionnage."

Nous sommes dans l'ensemble d'accord avec ces observations, mais nous avons certaines réserves en ce qui concerne la responsabilité des coûts supplémentaires d'entretien des routes.

Dans le cadre de la présente enquête, le CN estime que l'élévateur hors-voie est une option qu'il faudrait examiner de près et qui pourrait remplacer le maintien d'embranchements non rentables. Il pense également que:

"...le recours à de gros camions efficaces sur les routes actuelles semble être une option plus rentable que la mise en place et le regroupement d'un train...Cette option offre de nombreux avantages: économies de coûts dans l'ensemble du système, aucun changement dans le camionnage assuré par le producteur, minimisation de l'obsolescence accélérée des élévateurs, plus grande fréquence de trains à la tête de ligne, déchargement plus stable des principaux élévateurs, amélioration globale de la rentabilité des opérations ferroviaires, stimulation du camionnage local."

Selon Pioneer Grain Co. Ltd., si la Commission canadienne du blé autorise la substitution gratuite des stocks de grains de provende, les élévateurs hors-voie pourraient concurrencer la livraison directe de la ferme au marché. Dans l'ensemble, il estime toutefois qu'une deuxième mise en élévateur reviendrait plus cher que d'avoir à payer davantage pour transporter le grain jusqu'à l'élévateur sur voie le plus proche, et que les fermiers préféreraient donc le camionnage direct au maintien d'un élévateur hors-voie. Cela suppose, bien entendu, que cette exploitation serait subventionnée à un niveau égal à la subvention qui serait autrement versée à l'embranchement.

Toutefois, d'autres parties estiment que, dans certaines régions frontières, les élévateurs hors-voie pourraient constituer une option viable, mais certaines pensent que dans ce cas le transport jusqu'à la tête de ligne et la deuxième mise en élévateur devraient être subventionnés. En fait, un grand nombre de parties pensent que toute perte attribuable aux changements devrait être compensée dans une certaine mesure à l'aide des économies réalisées du fait de ces changements. Enfin, pour d'autres parties, ce qui compte le plus, c'est que l'option retenue soit la plus efficace et la moins chère et que le système offre aux expéditeurs des services de transport stables, conformément à l'esprit de la Loi nationale sur les transports. Si des élévateurs hors-voie répondent à ce critère, l'Alberta Wheat Pool recommande que les coûts correspondants soient inclus dans le calcul et la division des taux prévus par la LTCO. Nous partageons ce point de vue.

2.5 Cas d'espèce

Nous avons choisi les embranchements ci-après pour étudier dans le détail les coûts des diverses options : Acadia Valley, Avonlea, Central Butte, Furness, Inwood, Preeceville, Stettler et Winnipeg Beach.

Nous avons pris les coûts vérifiés de ces embranchements et nous les avons comparés à ce qu'il coûterait aux producteurs de faire transporter par camion leur grain de l'élévateur se trouvant sur l'embranchement jusqu'au point de livraison le plus proche sur une voie rentable. Cette analyse nous a permis d'aboutir aux conclusions suivantes: pour que, sur les embranchements en question, l'exploitation d'une ligne ferroviaire sur courtes distances soit l'option la moins chère, il faut que les coûts de cette exploitation soient:

a) inférieurs aux coûts de la compagnie principale de chemin de fer, qui, dans les cas d'espèce, variaient entre 6 ¢/tonne-mille et plus de 90 ¢/tonne-mille (selon la méthodologie de calcul des coûts approuvée par la CCT en 1982); et

b) inférieurs aux coûts supplémentaires moyens du transport depuis l'élévateur situé sur l'embranchement jusqu'au point de livraison le plus proche sur une voie rentable, coûts qui, dans les cas d'espèce, variaient de 11 à 13 ¢/tonne-mille (coûts estimatifs de 1982 dans le cas de camions types appartenant au producteur), plus les coûts supplémentaires d'entretien des routes, plus le coût de la mise en élévateur supplémentaire, dans le cas de l'option de l'élévateur hors-voie.

Il ne nous est pas possible d'évaluer avec précision les coûts supplémentaires d'entretien des routes, mais certains faits semblent indiquer qu'ils ne seraient pas aussi élevés que le prétendent certains. Pour ce qui est des coûts de la mise en élévateur supplémentaire, ils varieraient probablement d'un élévateur à un autre, mais il semble qu'ils soient de l'ordre de 1,50 $ à 2 $ la tonne.

Cette analyse indique que, pour constituer l'option la moins chère, l'exploitation d'une petite ligne ferroviaire de courtes distances devrait coûter entre 11 et 13 ¢ par tonne-mille (dollars de 1982), pour être moins chère que le camionnage sur une plus grande distance, et devrait coûter entre 14,6 et 27,6 ¢/tonne-mille pour être moins cher que l'option des élévateurs hors-voie, tout cela dépendant évidemment de l'embranchement en question. Cette analyse suppose que le coût de la deuxième mise en élévateur représente un coût de transport et que le coût de l'entretien supplémentaire des routes est insignifiant ou bien qu'il doit être absorbé par les diverses provinces, étant donné que l'utilisation des routes est le droit des entreprises provinciales de camionnage. L'analyse suppose également que, si l'embranchement devait être remis en état par le gouvernement, il le serait sans coûter quoi que ce soit à l'exploitant de la ligne ferroviaire sur courtes distances, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'un coût qu'aurait eu à payer la compagnie principale de chemin de fer.

L'analyse montre que, dans 5 des 8 cas, le transport par camion sur une plus grande distance serait l'option la moins chère et que, dans 4 des 8 cas, l'option élévateur hors-voie et camionnage serait bien moins chère que l'exploitation de l'embranchement.

Bien que ce genre d'analyse par trop simplifiée soit basée sur une grande diversité d'hypothéses et puisse donc, bien à raison, faire l'objet de critiques, elle montre toutefois que le camionnage sur une plus grande distance ou le camionnage à partir d'élévateurs hors-voie pourrait s'avérer meilleur marché que le service traditionnel d'embranchement dans la moitié environ des cas d'espèce, à condition que les frais d'entretien supplémentaires des routes ne soient pas très élevés.

Pour ce qui est de l'option d'une ligne ferroviaire sur courtes distances, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer si elle permettrait de réduire ou non les frais d'exploitation d'embranchement. Nous avons toutefois pu déterminer que dans environ la moitié des cas d'espèces, ce n'est pas l'exploitation traditionnelle d'embranchement qui faisait concurrence à la ligne ferroviaire sur courtes distances, mais le camionnage sur une plus grande distance ou le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie.

Les parties intéressées ont effectué des analyses bien plus détaillées de ces cas d'espèce (y compris l'analyse des coûts d'entretien des routes). Ces analyses nous ont été fournies à titre confidentiel, mais nous pouvons en tirer les conclusions suivantes

a) le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie coûte considérablement moins cher que le transport traditionnel sur l'embranchement;

b) le transport ferroviaire sur courte distance, sur un embranchement remis en état, coûte généralement moins cher que le transport traditionnel sur un embranchement remis en état;

c) le transport ferroviaire sur courte distance, sur un embranchement remis en état, coûte généralement plus cher que le transport traditionnel sur un embranchement non remis en état;

d) dans tous les cas étudiés, le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie coûte considérablement moins cher que le transport traditionnel sur embranchement ou que le transport ferroviaire sur courte distance;

e) le camionnage sur une plus grande distance coûte légèrement moins cher que le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie.

Conclusions

1) Le cadre législatif dans lequel il faut examiner les mérites du maintien ou de l'abandon des embranchements est trop limité et il tend donc à décourager l'amélioration naturelle de l'efficacité et de la rentabilité des services coûteux d'embranchement à faible densité. Il ne permet pas non plus aux lignes ferroviaires sur courtes distances ou aux services de camionnage à partir d'élévateurs hors-voie, théoriquement concurrentiels, de livrer concurrence pour le service d'apport, sur un pied d'égalité.

2) Les subventions aux embranchements, destinées à aider les expéditeurs et destinataires utilisant l'embranchement, sont limitées aux compagnies principales de chemin de fer qui exploitent les

embranchements et empêchent donc injustement les autres transporteurs, qui pourraient offrir des coûts moins élevés, d'assurer les services d'apport.

3) L'expérience des États-Unis avec les lignes ferroviaires de courtes distances montre que ce genre de service coûte bien moins cher que le service d'embranchement offert par les compagnies principales de chemin de fer, notamment quand la ligne sur courte distance peut obtenir une main-d'oeuvre polyvalente et adopter des règles de travail souples, comme cela a été le cas de plusieurs compagnies américaines.

4) Les coûts des embranchements des Prairies sont très variés, ce qui semble indiquer qu'il serait possible de remplacer les embranchements les plus chers par d'autres services d'apport.

5) Les coûts des embranchements non rentables en dehors des Prairies sont presque tous à un tel niveau qu'il ne vaut même pas la peine de se demander si d'autres services d'apport pourraient coûter moins cher.

6) La probabilité du succès pour l'exploitation rentable d'une ligne ferroviaire de courte distance est probable sur les embranchements qui actuellement coûte moins cher, qui ont un trafic à forte et longue densité et avec variété, ou des embranchements qui ont le potentiel d'attraire un trafic de haute densité si les coûts étaient moins élevés.

7) C'est surtout dans le cas des embranchements qui coûtent actuellement trés cher et où le coût de l'entretien supplémentaire des routes est relativement peu élevé ou insignifiant que le camionnage s'avére bien plus concurrentiel que le service sur un embranchement non tributaire du grain ou que le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie.

8) Les embranchements les plus susceptibles d'être conservés sont ceux où la différence entre les recettes unitaires (en ¢ par tonne-mille) et les coûts unitaires (en ¢ par tonne-mille) est relativement faible.

9) La plupart des parties à l'enquête qui ont fait des commentaires sur les mérites relatifs des diverses solutions de rechange s'entendent pour dire que le camionnage permettrait dans l'ensemble de réduire les coûts et qu'il était peu probable que les lignes de courtes distances puissent offrir d'importantes économies ou améliorations de l'efficacité.

10) L'élément qui est le plus difficile à chiffrer dans l'évaluation des avantages offerts par le camionnage sur une plus grande distance ou par le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie est le coût de l'entretien supplémentaire des routes qu'entraînerait une augmentation du trafic routier si les embranchements étaient abandonnés. Il y a également la question de savoir à qui incomberaient ces coûts supplémentaires.

11) Il serait équitable que les producteurs de grain des régions frontières bénéficient de subventions pour le camionnage à partir d'élévateurs hors-voie, comme si les frais de camionnage et les frais de la deuxième mise en élévateur étaient associés à un embranchement. Il faudrait toutefois établir des critères d'admissibilité pour éviter tout abus.

3.0 MÉCANISMES D'AMÉLIORATION

3.1 Généralités

Nous avons indiqué dans quelle mesure les solutions de remplacement à l'exploitation traditionnelle des embranchements permettraient de réduire les coûts. Nous avons également indiqué que la législation actuelle n'offre pas un traitement équitable de ces solutions de rechange et n'encourage donc pas la rationalisation naturelle d'un système de transport moins cher, plus approprié et plus efficace. En outre, nous avons souligné qu'il n'existe aucun mécanisme permettant la rationalisation naturelle du système d'apport du réseau ferroviaire. Nous nous pencherons ici plus en détail sur ce dernier point et nous indiquerons, sous forme de recommandations, les changements législatifs qui s'imposent.

Pour bien évaluer les divers changements de législation et de procédure qui sont nécessaires, il faut d'abord établir un ensemble de mécanismes qui permettront au gouvernement de mieux mettre en application les principes de la politique nationale des transports concernant les embranchements. À notre avis, cet ensemble de mécanismes comprend quatre éléments essentiels, des mécanismes offrant

a) aux utilisateurs des embranchements et au public des renseignements suffisants pour qu'ils puissent évaluer quelle option de service d'apport coûte le moins cher;

b) aux utilisateurs des embranchements un moyen de choisir l'option la moins chère, sans pénalité matérielle ou financière;

c) aux exploitants des lignes ferroviaires sur courtes distances et d'autres modes de transport le moyen d'avoir accès aux subventions, ou à une partie des

subventions, qui seraient autrement versées aux compagnies principales de chemin de fer pour l'exploitation des embranchements, quand ces autres options sont les moins chères; et

d) un moyen de transférer les subventions normalement versées pour les embranchements à l'option qui s'avère la moins chère, sans traiter injustement les compagnie principales de chemin de fer et sans abuser des fonds publics.

3.2 Divulgation des renseignements

Comme on l'a montré, le public comble et continuera probablement de combler le déficit des embranchements non rentables à faible densité de trafic, par le biais de subventions gouvernementales à l'investissement et à l'exploitation. Le public a donc le droit de savoir à quoi sert cet argent, sans que les données utiles soient obscurcies par un trop grand regroupement des chiffres. De plus, l'objectif même de ces subventions est de garantir aux expéditeurs l'accès à des services de transport adéquats et à un prix raisonnable pour des raisons d'intérêt public. Les expéditeurs ont donc le droit de savoir ce qui est dépensé en leur nom, afin de pouvoir évaluer les implications de ces dépenses. Cela est encore plus important dans le cas des producteurs de grain des Prairies, car les subventions versées aux embranchements dans le cadre des paiements faits en vertu de la LTGO risquent de maintenir artificiellement le service d'apport coûtant le plus cher pour le transport du grain de l'élévateur initial à la jonction avec la ligne principale. Cette situation risque donc d'augmenter plus que de raison la part payée par le producteur pour le transport du grain. Les utilisateurs d'embranchements non tributaires du transport du grain n'ont pas ce problème, mais ils devraient également être mis au courant des coûts des services qui leur sont offerts. Pour être utiles, les renseignements en question doivent être fournis séparément pour chaque embranchement.

D'un autre point de vue, et dans le contexte de la politique des transports qui vise l'emploi maximal des modes disponibles au coût total le plus bas, les subventions versées aux embranchements freinent la concurrence, car l'intervention du gouvernement ou la législation réduit artificiellement les taux ou la proportion des recettes attribuables au service d'embranchement. L'exploitant d'un mode de transport qui, dans un cadre naturel ou commercial, pourrait offrir des services concurrentiels jusqu'à la tête de ligne, doit concurrencer un taux qui est artificiellement bas en raison de l'intervention du gouvernement. Dans la mesure où le gouvernement paie une part relativement importante du prix des services d'embranchement, il devrait également avoir le droit de divulguer ce qu'il paie, et les autres modes ont le droit de savoir dans quelle mesure ils sont empêchés d'être concurrentiels en raison de ces paiements.

Les parties à l'enquête ont réagi de façons fort diverses à la question de la divulgation des coûts. Des problèmes semblent se présenter dans les deux domaines suivants

a) l'effet de la divulgation des coûts sur la position concurrentielle des compagnies principales de chemin de fer; et

b) l'effet de la divulgation des coûts sur la perception des expéditeurs.

La pratique normale de la Commission a été de garder confidentielles les données sur les coûts que lui communiquent les compagnies de chemin de fer aux fins du calcul des subventions et d'autres questions. C'est ce qui est prévu dans la Loi sur les chemins de fer, qui prescrit également des sanctions en cas de publication non autorisée de ces données. Il est toutefois prévu que les renseignements peuvent être divulgués quand cela est dans l'intérêt du public. En fait, les coûts des mouvements en provenance et à destination d'embranchements non rentables et les pertes qu'ils occasionnent sont dévoilés lors des audiences publiques. Les

compagnies de chemin de fer ont toutefois fait valoir, bien que sans grande conviction, que la divulgation des coûts pour chaque embranchement pourrait compromettre leurs négociations de taux avec d'autres expéditeurs. Elles prétendent que la publication des coûts permettrait aux expéditeurs d'évaluer plus facilement les coûts du service offert, et que cela pourrait donc réduire à la longue la marge bénéficiaire des chemins de fer. Nous nous sommes penchés sur cette question avec beaucoup d'attention, car il s'agit d'une question importante. À la lumière des arguments avancés ci-dessus à propos du droit de connaître les coûts et en tenant compte des conséquences que la connaissance des coûts pourrait avoir, nous arrivons à la conclusion suivante:

a) il serait insensé pour quiconque de prétendre que les coûts unitaires moyens des embranchements à faible densité ($/tonne-mille) ont le moindre rapport avec les coûts d'acheminement de la majeure partie du trafic ferroviaire et, de même, il serait facile de prendre le contre-pied d'un tel point de vue dans des négociations de taux commercial;

b) une grande partie des données sur les coûts en question sont déjà rendues publiques lors de l'examen des demandes d'abandon d'embranchement;

c) les expéditeurs devant négocier avec les chemins de fer peuvent faire faire des analyses de coûts par des experts-conseils spécialisés dans ce domaine;

d) il serait toutefois injuste de publier une ventilation des coûts (main-d'oeuvre, carburant, supervision, etc.);

e) la divulgation du coût moyen par embranchement (en $ par tonne ou en ¢ par tonne-mille) ne compromettrait

pas la négociation de taux par les chemins de fer, ni leur marge bénéficiaire; et

f) les divulgations de coûts devraient toutefois être limitées aux embranchements ayant fait l'objet, par le passé ou plus récemment, d'une demande d'abandon, d'une subvention à l'investissement (remise en état) ou d'une subvention d'exploitation, ou auxquels s'appliquent les dispositions de la LTGO.

En ce qui concerne l'effet de la divulgation des données sur la perception des expéditeurs, certains ont avancé que cela opposerait les producteurs les uns contre les autres et les régions productrices les unes contre les autres. Cet argument semble basé sur le fait que les coûts des embranchements tributaires du transport du grain varient considérablement d'un embranchement à l'autre, alors que le taux payé par les producteurs est uniformisé en vertu de la LTGO. La divulgation des coûts indiquerait quels producteurs subventionnent les autres et quelles régions subventionnent les autres. Le principe de l'équité de traitement des producteurs de grain, en termes de taux égaux par tonne-mille, pour le transport du grain, est depuis longtemps l'une des pierres de voûte de cette industrie, d'abord établi dans l'Accord du Nid-de-Corbeau puis par la suite dans la LTGO. Les implications sont bien connues et nous ne les contestons pas. Même si la divulgation des coûts devait avoir cet effet, nous ne pensons pas que ce soit là une raison suffisante pour dissimuler à dessein des données qui pourraient mener à un abaissement général des coûts du transport du grain. En fait, nous ne pensons pas que le producteur de grain soit assez naïf pour croire que le taux qu'il paie pour le transport du grain est proportionnel aux coûts du service offert. Nous ne pensons pas non plus que le producteur ignore entièrement quels embranchements et quels itinéraires coûtent cher et lesquels coûtent moins cher. Par contre, il ne sait pas vraiment quelles sont les différences de coût détaillées et ne peut donc faire de comparaisons précises avec d'autres modes de transport, notamment avec le transport par camion jusqu'à une tête de ligne située ailleurs que sur un embranchement.

La Commission Hall a fait des commentaires à ce sujet:

> "La Commission s'inquiète du camouflage des frais de mise en marché, qui entrave le perfectionnement des techniques de commercialisation. Encore une fois, la Commission a été impressionnée par la connaissance due les agriculteurs ont, en général, de leurs frais de production, mais aussi par le fait que nombre d'entre eux étaient incapables de fournir des renseignements au sujet du tarif de leur silo local ou des taux statutaires qui s'appliquent à partir de leur point de livraison, sans compter d'autres frais et prélévements, tels que les droits de tête de ligne, le coût du nettoyage et de l'essorage du grain, les frais relatifs à la Commission du blé, etc. De toute évidence, il faudrait que les compagnies céréalières, les services de vulgarisation agricole, le Conseil des grains du Canada, la Commission des grains du Canada et la Commission canadienne du blé, fassent de plus grand efforts pour mettre les producteurs de céréales au courant des rouages et frais de mise en marché."

La Commission Hall a également recommandé que:

> "les sociétés d'élévateurs soient tenues de faire état, sur le récépissé délivré au producteur, des tarifs applicables à la manutention, au nettoyage, à l'entreposage et au transport."

Dans le contexte de l'enquête actuelle, la question des avantages que les producteurs auraient à connaître les coûts de transport réels a également été soulevée, par exemple par la Western Wheat Growers Association, qui soutient qu'une réglementation minimale et une divulgation maximale des coûts encourageront les producteurs à établir le système ferroviaire le plus

efficace. L'Association recommande que les récépissés indiquent le montant brut des frais de transport et les coûts de mise en élévateur. Il est nécessaire d'avoir un mécanisme d'établissement des coûts plus réaliste, qui permette la variation des taux. Il faudrait également organiser des plébiscites, en divulguant tous les coûts, pour décider de l'abandon des embranchements. L'Association recommande également que la subvention du Nid-de-Corbeau soit versée aux agriculteurs, car, en la versant aux chemins de fer, on ne fait que perpétuer le système actuel. Ce point de vue est également appuyé par la Saskatchewan Canola Growers Association. Cette question a été étudiée récemment dans le rapport de la Commission Hall, aussi nous ne nous y attarderons pas ici.

Si, par exemple, tous les embranchements étaient exploités comme des lignes ferroviaires sur courtes distances, tous les coûts susmentionnés seraient facilement disponibles. Il est également probable que la division des taux serait connue.

Nous pensons également que les coûts de remise en état des embranchements devraient être publiés dans le contexte de la valeur économique de ces embranchements en ce qui concerne les coûts de transport nets sur l'embranchement en question. À notre avis, l'importance de ce point n'est pas bien comprise. Les demandes de remise en état tendent à partir d'un certain égoïsme, quels que soient les coûts entraînés, ou encore partent d'une crainte de l'abandon de l'embranchement, même si la remise en état doit rendre l'exploitation de l'embranchement encore moins rentable que d'autres services d'apport. La plupart des parties s'entendent pour dire que la remise en état prévue ne devrait avoir lieu que si elle est rentable. Nous pensons que ce critère doit être rigoureusement respecté.

Les "coûts des services ferroviaires" peuvent vouloir dire plusieurs choses, selon le degré de détail avec lequel on les présente. Au degré de détail qu'utilisent les experts-comptables, les chiffres n'auraient pas une grande signification pour le profane. En fait, la divulgation de coûts très détaillés pourrait nuire à la position des chemins de fer sur le marché. Le type le plus simple de divulgation des coûts consisterait peut-être à indiquer le coût en dollars par tonne en provenance ou à destination de tous les points de l'embranchement. Toutefois, aussi simple qu'elle soit, ce genre d'information exigerait des tableaux fort volumineux. Une solution de compromis consisterait à indiquer les coûts moyens en ¢ %-par tonne-mille pour chaque embranchement. Il serait alors facile d'estimer les coûts par tonne entre des points de l'embranchement et son point de raccordement avec d'autres voies.

Dans le cadre de ses travaux courants se rapportant à l'administration des subventions aux embranchements et à la LTGO, la Commission a connaissance de ces coûts. Les chemins de fer lui fournissent les estimations de coûts de base et le personnel de la Commission les vérifie à l'aide des méthodes approuvées par la Commission. La Commission pourrait donc rassembler, vérifier et publier tous les ans ces coûts, ainsi que les coûts des travaux de remise en état (passés et à venir), sans nécessiter d'importantes ressources supplémentaires.

La question de l'incorporation des coûts d'élévateur aux coûts de transport a été soulevée à plusieurs reprises au cours de l'enquête. On peut en effet faire valoir que le taux de mise en élévateur est un coût de transport du grain vers le point d'exportation. Sur le plan local, il est évident que les coûts d'élévateur varie d'un élévateur à un autre, selon les caractéristiques de l'élévateur (âge, capacité, rapidité de roulement, etc.), et que les tarifs ne représentent pas nécessairement les coûts réels de chaque élévateur, étant donné que certains servent à subventionner d'autres. Bien que nous soyons partisans de la divulgation de ces coûts, estimant que cela pourrait stimuler la rationalisation du réseau des embranchements et

permettre de rabaisser le coût de transport du grain, nous n'avons aucune raison valable d'imposer une telle divulgation, d'autant plus que les élévateurs ne sont pas subventionnés par le gouvernement.

3.3 Abandon à la demande des utilisateurs

À l'heure actuelle, seule la compagnie de chemin de fer à laquelle il appartient peut demander l'abandon d'un embranchement, quels qu'en soient les coûts et quelles que soient les autres options (modes de transport concurrents) théoriques. Dans une certaine mesure, cela est parfaitement logique, étant donné que les subventions ne sont versées qu'aux compagnies de chemin de fer et qu'après tout les embranchements sont leur propriété. Par contre, si tous les modes de transport pouvant assurer un service d'apport pouvaient bénéficier directement des subventions en question, et dans la mesure où ces autres options seraient moins chères, il serait en théorie plus logique de permettre à l'utilisateur de choisir, en donnant à ce dernier le droit de demander l'abandon de l'embranchement au profit d'une autre option moins chère, sans aucune pénalité matérielle ou financière. Sur le plan pratique, cette proposition présente toutefois des problèmes.

Donner aux utilisateurs le droit de demander l'abandon d'un embranchement non rentable pour qu'un autre mode offrant un service moins cher puisse prétendre aux subventions qui, autrement, seraient versées à l'embranchement revient à donner à ces utilisateurs le droit d'exproprier de son bien la compagnie de chemin de fer. Il faut donc trouver un autre moyen de donner aux utilisateurs le pouvoir de choisir l'option la moins chère.

À notre avis, cet autre moyen consisterait à donner aux utilisateurs le droit de demander que la partie du paiement assumée par le gouvernement (subvention ou partie gouvernementale du paiement de la LTGO) soit versée à un mode de transport moins cher. Si, en conséquence, la subvention directe ou indirecte n'est plus versée à la compagnie de chemin de fer pour l'exploitation de l'embranchement, cette dernière pourrait abandonner l'embranchement ou le vendre ou en disposer à son gré,

conformément aux dispositions en vigueur de la Loi sur les chemins de fer et avec l'autorisation de la Commission. Les mêmes droits seraient accordés aux utilisateurs/expéditeurs/destinataires dans le cas des embranchements non tributaires du transport du grain.

Nous pensons donc qu'il serait dans l'intérêt public d'établir un mécanisme permettant aux utilisateurs d'un embranchement donné, notamment à ceux dont le trafic représente la majeure partie du trafic de l'embranchement (c'est-à-dire les exploitants d'élévateurs ou les grands groupes d'expéditeurs), de choisir un système d'apport moins cher en demandant que la subvention directe ou indirecte destinée à l'embranchement soit versée en partie l'autre mode de transport, et ce, que l'embranchement soit "protégé" ou non.

Ces demandes devraient être présentées à la Commission, sous la forme d'une proposition commerciale comprenant des projections appropriées des caractéristiques matérielles et financières des options, ainsi que d'autres critères établis dans des accords commerciaux de principe, démontrant les mérites du service d'apport préconisé. Il faudrait également y indiquer le niveau estimatif de subventions nécessaires et les raisons appuyant l'octroi de ces subventions, et respecter toute autre ligne directrice que la Commission peut juger essentielle.

De telles demandes pourraient être présentées conjointement par les parties intéressés, y compris les utilisateurs, l'autre compagnie de transport et la province compétente.

Dans certains cas, la demande pourrait porter sur une substitution en deux étapes. La première étape consisterait à arrêter l'exploitation de l'embranchement pendant une certaine période (deux ans, par exemple), pour permettre de prouver les mérites du service de remplacement dans le cadre d'un projet expérimental ou de démonstration, notamment s'il est question de faire appel à de nouvelles technologies. Dans des cas de ce genre et pour les embranchements des Prairies, on pourrait envisager d'utiliser le Fonds d'amélioration du réseau pour financer le projet de démonstration, peut-être

de concert avec la province, ce qui est plus ou moins ce qu'a proposé la Saskatchewan. Par contre, nous pensons qu'il faudrait n'y avoir qu'une seule étape dans la plupart des cas, c'està-dire qu'immédiatement après l'abandon d'un embranchement, il faudrait réaffecter les subventions au nouveau service, afin de minimiser l'aide du gouvernement aux utilisateurs sans pour autant pénaliser ces derniers.

3.4 Abandon à la demande du transporteur concurrent

Si, comme on l'a indiqué ci-dessus, d'autres transporteurs que les compagnies principales de chemin de fer exploitant les embranchements devenaient admissibles aux subventions, parce qu'ils peuvent assurer le service d'apport à un moindre coût, il serait raisonnable que ces transporteurs aient le droit de présenter des requêtes demandant que leur soient versées les subventions destinées aux embranchements. Le mécanisme employé à cette fin pourrait être semblable à celui décrit dans "Abandon à la demande des utilisateurs".

Que ce soit les utilisateurs ou le transporteur qui demandent la réaffectation de la subvention, toutes les parties intéressées auraient bien entendu le droit d'intervenir, et la publication de l'avis public, la tenue de l'audience, la prise de la décision et l'administration de la subvention se dérouleraient normalement.

3.5 Réaffectation des subventions

Tout ce qui précède nous a portés à conclure qu'il serait bon d'établir des mécanismes permettant de changer la façon dont on a de toujours traité des embranchements. Toutefois, un tel changement serait vain s'il n'y a pas également un mécanisme permettant à ce changement de se faire sans pénaliser les utilisateurs de l'embranchement ou la compagnie de chemin de fer exploitant cet embranchement, et sans offrir la moindre possibilité d'un

abus du programme. Pour résoudre cette question, il faudrait envisager un moyen de modifier les subventions traditionnelles et les méthodes traditionnelles de subventionnement, et établir des critères à cet effet.

Dans le cas des embranchements des Prairies, le déficit de tout embranchement est comblé en partie par le gouvernement et en partie par les producteurs de grain, en vertu des dispositions de la LTGO. Le taux effectif appliqué aux embranchements tributaires du transport du grain est, comme il a été prouvé, bien inférieur au coût unitaire du service d'embranchement,; dans certains cas, cet écart est considérable. Le détournement du trafic vers un autre système d'apport, même si ce système coûte moins cher, pénaliserait donc le producteur. Il ne faudrait pas pénaliser ainsi le producteur ou l'empêcher ainsi de faire le choix logique. Qui plus est, ce choix ne devrait pas être fait pour lui, du fait de l'action ou de l'inaction du gouvernement, des exploitants d'élévateur ou des compagnies de chemin de fer. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des embranchements non tributaires du transport du grain, c'est le producteur de grain qui paie une partie des coûts des embranchements peu efficaces et à faible densité de trafic.

Dans le cas des embranchements non tributaires du transport du grain, la subvention est plus directe en ce sens qu'aux termes de la Loi sur les chemins de fer, elle est versée aux compagnies de chemin de fer pour les compenser d'avoir à assurer un service dans l'intérêt public. Bien que les utilisateurs de ces embranchements ne paient pas une part proportionnelle du déficit de l'embranchement, comme le font les producteurs de grain, nous pensons qu'ils devraient avoir les mêmes droits de rechercher le système d'apport le moins cher qui leur soit acceptable.

Comme on l'a déjà montré, les subventions aux embranchements, que ce soit sur les Prairies ou ailleurs, représentent une aide aux utilisateurs plutôt qu'une subvention aux chemins de fer. Il est donc raisonnable d'envisager d'offrir cette aide aux usagers sous la forme de subventions aux systèmes d'apport qu'ils choisissent. S'ils choisissent une option qui coûte

moins cher que le service traditionnel d'embranchement, il devient possible, non seulement de réduire les coûts, mais aussi de réduire les subventions sans aucunement pénaliser les utilisateurs. Toutefois, cela ne vaut que si, en admettant que les utilisateurs choisissent un autre système que le service traditionnel d'embranchement, la compagnie de chemin de fer est dégagée de la responsabilité d'exploiter l'embranchement et que si le public est dégagé de la responsabilité de compenser la compagnie de chemin de fer d'avoir à exploiter cet embranchement.

À part les différences qui existent entre les embranchements tributaires du transport du grain et les autres, sur le plan des facteurs économiques, des subventions et du type de trafic, il faut également tenir compte du fait qu'un grand nombre des embranchements des Prairies ont été "protégés" contre tout abandon jusqu'en l'an 2000, par décret du Conseil. Dans ce contexte, le décret est essentiellement un accord de subventionner les embranchements protégés jusqu'en l'an 2000, tandis que les autres embranchements non rentables peuvent être abandonnés n'importe quand avec l'approbation de la Commission. Une autre différence est que l'engagement a été pris de remettre en état certains embranchements des Prairies, ce qui veut dire qu'il est fort peu probable qu'ils soient bientôt abandonnés. Nous pensons en fait qu'un embranchement qui vient d'être complètement remis en état devrait être protégé contre tout abandon, afin que les fonds investis par le public dans cette remise en état n'aient pas été gaspillés. Il faut également distinguer les embranchements visés par la LTGO en ce sens que la réaffectation des subventions constituerait une réaffectation des recettes requises en vertu de la LTGO, plutôt qu'une réaffectation de subventions versées en compensation d'une obligation publique.

Après avoir tenu compte de tous ces facteurs et des faits dont nous avons été saisis, il nous semble qu'il est bel et bien justifié de subventionner les systèmes de transport pouvant remplacer, à un moindre coût, les services d'embranchements tributaires du transport du grain, en leur réaffectant les recettes requises en vertu de la LTGO, et qu'il faudrait modifier la Loi pour permettre cette réaffectation, de façon que le

producteur n'ait pas plus à payer que s'il utilisait l'embranchement non rentable. En réalité, du fait de l'abandon d'un embranchement au profit d'un autre service coûtant moins cher, le producteur de grain devrait, dans l'ensemble, payer un taux légèrement inférieur. Nous avons toutefois certaines réserves à l'égard de la réaffectation des subventions actuellement versées aux embranchements en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Dans le cas des embranchements à l'extérieur des Prairies, la densité du trafic est aussi faible que les coûts sont élevés. Par rapport aux embranchements tributaires du transport du grain, le montant effectif de subvention par tonne transportée est bien plus élevé. Pour ces embranchements, la réaffectation des subventions se prête plus facilement à des abus possibles et l'administration des subventions réaffectées serait bien plus difficile. Dans le cas des embranchements non tributaires du transport du grain, par exemple, des expéditeurs peuvent faire passer une trés faible proportion seulement de leur trafic sur l'embranchement subventionné, essentiellement pour maintenir à un niveau moins élevé les taux qu'ils doivent payer pour faire transporter la majorité de leur trafic par camion. Si le principe adopté est l'obtention du plus bas prix possible grâce à la réaffectation des subventions, sans pénaliser les expéditeurs ou gaspiller les fonds publics, il ne serait pas raisonnable de subventionner un trafic qui, autrement, serait transporté par un autre mode. Nous en concluons que le transfert des subventions ne devrait s'appliquer qu'au trafic détourné de l'embranchement non rentable au point où l'embranchement n'est plus nécessaire, pas plus que la subvention de cet embranchement.

Il existe plusieurs façons d'arriver à des coûts moins élevés en réaffectant les subventions, sans pour autant pénaliser les utilisateurs ou gaspiller les fonds publics.

Un moyen extrême consisterait à permettre à la Commission de verser des subventions visant des utilisateurs donnés, quand elle recevrait une demande de réaffectation de subventions ou une demande d'abandon au profit d'un autre mode coûtant moins cher.

Un autre extrême consisterait à établir, par voie de législation, un ensemble complet de normes et de critères d'affectation de subventions, auxquels la Commission serait tenue de se conformer.

Nous ne pensons pas que l'un ou l'autre de ces extrêmes soit idéal, mais tous deux constituent les bases d'un processus pratique mais souple. Nous pensons qu'il faudrait établir, par voie de législation, un ensemble de normes générales qui pourraient guider la Commission mais que cette dernière pourrait modifier, à son gré, quand le justifieraient les circonstances spéciales dont il serait fait état aux audiences portant sur un embranchement donné. Nous pensons que ces normes générales ou lignes directrices devraient être les suivantes:

1. Le plafond initial de la subvention versée à un service non traditionnel d'embranchement à coût moins élevé devrait être égal à la différence entre les recettes par tonne (au millage) attribuables à l'embranchement et le coût, par tonne, d'exploitation de l'embranchement, conformément aux méthodes de calcul des coûts qu'aura approuvées la Commission au moment de la demande. Le montant total de la subvention accordée à l'exploitation de l'embranchement par une petite compagnie de chemin de fer, à un service de camionnage ou à un service de camionnage à partir d'un élévateur horsvoie, ne devrait pas dépasser ce plafond initial par tonne pendant la première année financière où serait versée la subvention.

2. Le plafond serait ensuite ajusté chaque année en fonction d'un indice des augmentations de coût par tonne sur tous les embranchements non rentables.

3. La subvention payée au transporteur offrant l'option la moins chère devrait être versée à la grande

compagnie de chemin de fer, et le montant devrait être déterminé en fonction des taux des autres services d'apport approuvés tous les ans par la Commission, de façon que l'exploitant du service d'apport de remplacement puisse tirer des recettes pouvant atteindre, sans toutefois les dépasser, le plafond de la subvention, en tenant compte des coûts de ce service d'apport et en s'assurant que l'exploitant de ce service ne fait pas de profits excessifs.

4. Dans les limites de ce qui précède, la Commission établirait les conditions qu'elle jugerait appropriées en fonction des faits se rapportant à chaque cas, de façon à éviter tout recours abusif aux subventions et à s'assurer que seul serait subventionné le trafic qui, autrement, serait transporté par le service d'embranchement.

5. Dans le cas du camionnage hors-ligne, le coût supplémentaire de la deuxiéme mise en élévateur pourrait être compris dans les frais de transport, si la Commission le juge bon.

6. Dans le cas du camionnage hors-ligne, le taux de camionnage subventionné ne devrait être que celui appliqué au camionnage de l'élévateur hors-voie jusqu'à l'élévateur sur voie le plus proche, quel qu'en soit le propriétaire. Il serait permis de faire transporter le grain jusqu'à un élévateur plus éloigné, mais les coûts supplémentaires ne pourraient être subventionnés.

7. Dans tous les autres cas, la subvention réaffectée s'appliquerait également au transport entre les points de livraison traditionnels sur l'embranchement et la tête de ligne la plus proche.

8. Dans la mesure ou les subventions seraient réaffectées à la demande des intérêts locaux, les coûts supplémentaires d'entretien des routes, bien qu'ils puissent être comptés dans le calcul des coûts relatifs totaux, ne sauraient constituer des frais de transport admissibles à une subvention fédérale.

9. La Commission devrait traiter toutes les demandes de réaffectation de subventions dans les six mois qui suivent la date de la demande ou dans les délais convenus avec les requérants.

Si, par exemple, le camionnage à partir d'un élévateur hors-voie est l'option la moins chère, le plafond de la subvention, par tonne transportée de cette façon, serait égal à la perte effective indexée, par tonne, sur l'embranchement à abandonner, au moment de l'audience se rapportant à la situation. La compagnie exploitant l'élévateur hors-voie signerait un contrat avec un camionneur pour le transport jusqu'à la tête de ligne la plus proche. Le taux de camionnage devrait être approuvée par la Commission, qui connaîtrait tous les coûts connexes et la marge bénéficiaire du camionneur, ainsi que les coûts de la deuxième mise en élévateur. La subvention serait égale au taux de camionnage plus le coût de mise en élévateur du grain transporté de l'élévateur hors-voie jusqu'au point de livraison le plus proche. Ce montant serait versé à l'exploitant de l'élévateur hors-voie par la grande compagnie de chemin de fer, et l'exploitant de l'élévateur paierait le camionneur. La subvention serait basée sur les coûts admissibles estimés en vertu de la LTGO. Le montant total de la subvention annuelle par tonne ne devrait pas dépasser le plafond indexé de la subvention par tonne. Tous les ans, la Commission devrait approuver les coûts de camionnage et de deuxième mise en élévateur, ainsi que

le montant des subventions connexes. Les compagnies de chemin de fer comprendraient les coûts annuels de camionnage et de deuxième mise en élévateur dans les coûts ferroviaires admissibles estimés en vertu de la LTGO.

Dans le cas d'une petite ligne ferroviaire sur courte distance, tributaire du transport du grain, on pourrait avoir un système semblable de subventions. La ligne sur courte distance serait traitée comme le camionneur dans l'option ci-dessus, mais il n'y aurait pas de coûts de deuxième mise en élévateur. Ainsi, la question de la division des taux ne se poserait pas dans le cas du transport du grain. Dans le cas des autres types de trafic acheminés par une ligne ferroviaire sur courte distance tributaire du transport du grain, la division des taux serait à négocier avec la compagnie de chemin de fer de correspondance.

Dans le cas des lignes ferroviaires sur courte distance non tributaires du transport du grain, ou des services de camionnage transportant d'autres marchandises que le grain, les mêmes modalités s'appliqueraient, sauf que la compagnie principale de chemin de fer paierait l'expéditeur pour faire transporter ses marchandises, par l'un ou l'autre mode, jusqu'à la tête de ligne la plus proche, à des taux approuvés tous les ans par la Commission, ces taux ne devant pas dépasser le plafond de la subvention ni donner lieu à des profits excessifs.

Dans tous les cas, la Commission serait disposée à tenir compte de circonstances spéciales existant au moment de la demande, quand il lui faut approuver les taux et les recettes maximales dérivées de ces taux, dans la mesure où le plafond de la subvention n'est pas augmenté. Une de ces circonstances pourrait être une demande de subvention à l'égard d'un trafic qui, autrement, n'aurait pas emprunté l'embranchement en question. La Commission ne pourrait par la suite modifier sa décision ou les conditions qui s'y rattachent sans publier d'avis public et sans tenir d'audience publique.

3.6 Autres considérations

Examen au bout de cinq ans

La législation actuelle portant sur l'abandon des embranchements exige que la décision de maintenir et de subventionner un embranchement soit revue au bout de cinq ans. Un certain nombre des parties à l'enquête ont indiqué que cela a peut-être pour effet de décourager les investisseurs qui ont besoin de l'accès local à un service ferroviaire. On pourrait conserver ce délai de cinq ans, mais la Commission devrait avoir le droit de le prolonger si les circonstances l'exigent et notamment si un investisseur potentiel s'engage à utiliser l'embranchement pour la majorité de ses expéditions dès que ses investissements se seront matérialisés.

Exploitation de trains touristiques

L'exploitation de trains touristiques sur des embranchements représente un fonction récréative ou touristique qui relève de la compétence provinciale et qui ne peut donc être admissible aux subventions fédérales susmentionnées.

Rationalisation sur l'initiative du gouvernement

Aux dispositions en vigueur permettant aux chemins de fer de demander l'abandon d'un embranchement, et aux dispositions proposées pour la réaffectation des subventions, il faudrait ajouter des dispositions permettant au gouvernement de rechercher, de sa propre initiative, des services d'apport pouvant remplacer les services d'embranchements protégés dont les coûts sont élevés et dont la densité du trafic est faible. À cet égard, le gouvernement devrait se limiter à déterminer quels sont les dix pour cent d'embranchements protégés qui coûtent le plus cher et qui n'ont pas encore été remis en état, à considérer les coûts de remise en état à venir (exprimés en coûts annuels) comme un coût d'entretien, et à lancer un appel d'offres pour la prestation des services d'apport à un coût inférieur, dans

les limites des lignes directrices établies réaffectation des subventions. Aucune mesure ne devrait être prise à l'égard de la réaffectation des subventions tant qu'un avis public n'aura pas été publié et que la Commission n'aura pas tenu d'audience publique, selon des modalités semblables à celles indiquées ci-dessus pour les demandes de réaffectation présentées par les utilisateurs ou les transporteurs.

Limites imposées par la remise en état

Qu'il ait été économiquement justifié ou non, un programme de remise en état de certains embranchements des Prairies a déjà été lancé. Les investissements ont déjà été faits et, là où la remise en état est essentiellement terminée, les subventions visant les embranchements en question ne devraient pas être réaffectées avant l'an 2000.

Maintien de l'embranchement sans exploitation

Quand la compagnie de chemin de fer à laquelle il appartient demande d'abandonner un embranchement en vertu de la loi en vigueur, la Commission devrait avoir le droit de demander que la compagnie maintienne l'embranchement, sans l'exploiter, jusqu'à ce qu'on ait réuni les preuves suffisantes sur le trafic. La subvention versée pour cette obligation publique se limiterait aux frais minimaux d'entretien et ne serait payée que pendant cinq ans, ou toute période inférieure que pourrait approuver la Commission, après quoi l'abandon serait automatiquement accordé.

Construction obligatoire d'embranchements

La Commission devrait avoir le droit d'exiger la construction d'embranchements de correspondance, et cette construction, si on peut démontrer qu'elle est rentable, devrait être financée à l'aides des fonds du Programme de remise en état des embranchements des Prairies ou de la Réserve d'amélioration du réseau. Cela éviterait d'avoir à recourir à l'option qui

consiste à autoriser l'abandon d'un embranchement à condition qu'un autre soit construit, option dont la légalité est douteuse. Toutefois, si la construction exige l'emploi de fonds réservés, aucune mesure ne devrait être prise sans avis public et audience publique.

Camionnage à partir d'élévateurs dans les régions frontières

La réaffectation des subventions devrait également s'appliquer aux exploitants d'élévateurs disposés à construire des élévateurs hors-voie appropriés à plus de 50 milles d'une tête de ligne. Dans ce cas, les modalités à suivre seraient les mêmes que s'il s'agissait de réaffecter à un service de camionnage à partir d'un élévateur hors-voie les subventions destinées initialement à un embranchement. Le plafond de la subvention serait toutefois calculé par la Commission, en vertu de principes d'équité, pour que ces services soient traités sur le même pied que les services de camionnage à partir d'élévateurs hors-voie dans des régions plus centrales.

Projets de démonstration

Dans les cas où les progrès technologiques semblent pouvoir faire baisser les coûts du système d'apport, notamment dans le cas d'unités motrices route/rail, il serait justifier de lancer un projet de démonstration avant de prendre des décisions irrévocables. Ces projets pourraient être de deux types : a) essais techniques de faisabilité en milieu contrôlé, ou b) essais de viabilité économique visant à vérifier qu'il n'y a pas de coûts dissimulés. Dans ce contexte, il est recommandé de ne pas envisager de projet de démonstration portant sur des systèmes relativement bien connus, comme les services de camionnage a partir d'un élévateur hors-voie, car l'estimation de la faisabilité technique ou de la viabilité économique ne devrait donner lieu qu'à des risques d'erreur minimes. Il serait par ailleurs conseillé de se lancer dans de tels projets dans le cadre de programmes de partage des coûts avec les parties intéressées, y compris, par

exemple, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, l'exploitant potentiel, le fournisseur d'équipement ou les utilisateurs. Aucun projet de ce genre ne devrait servir à retarder indûment la rationalisation naturelle du système, et il faudrait donc que le projet soit exécuté et qu'un rapport soit présenté dans les deux ans qui suivent la décision d'aller de l'avant.

Mise en oeuvre

Mise à part la nécessité de rédiger la législation détaillée, la mise en oeuvre des mécanismes susmentionnés exigera l'attention d'un seul organisme consacré à cette fin. Nous proposons la création d'un bureau spécialisé au sein de la Commission, avec une section à l'administration centrale et une autre dans la division de l'Ouest. Ce bureau serait chargé de participer à la rédaction de la législation, de la réglementation et des règles de procédure, et d'offrir par la suite les services d'enquête, de coordination, d'audience et de contrôle se rapportant aux nouveaux mécanismes. Le bureau de l'administration centrale se chargerait des questions intéressant l'est du Canada et celui de l'ouest serait basé dans les locaux de la division de l'Ouest de la Commission.

Prise en considération des recommandations du Comité Hall

La mission du Comité Hall, chargé d'enquêter sur les subventions du Nid-de-Corbeau, a été exprimée comme suit à l'article 62 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest:

> "Le comité étudie toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada."

Le ministre des Transports a également demandé au Comité Hall d'examiner la question du mode de versement dans le contexte des quatre critères suivants:

a) neutralité sur le plan des ressources
b) équité
c) efficacité
d) faisabilité administrative

Après avoir consulté de nombreux intéressés, le Comité Hall a recommandé que le gouvernement verse directement aux producteurs les sommes qu'il est tenu de payer en vertu de la LTGO, et que le montant soit calculé en fonction des ventes nettes de grains admissibles de chaque producteur pour chaque campagne agricole. Il a également recommandé que l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest se serve des fonds de remboursement du transport du grain, et que les compagnies de chemin de fer soient tenues de déposer une caution d'exécution pour garantir qu'elles respecteront les exigences d'exécution établies par l'Agence de transport du grain.

D'un point de vue purement économique, les recommandations du Comité Hall sont intéressantes sur le plan des transports, parce qu'elles éliminent les facteurs artificiels encourageant le transport ferroviaire du grain, et faciliteraient la rationalisation du réseau d'embranchements de l'Ouest. Toutefois, mises à part les considérations de politique nationale, il faut également examiner dans le contexte du commerce international tout régime prévoyant le versement de paiements aux producteurs. Dans les années à venir, on prévoit que le marché mondial du grain deviendra bien plus concurrentiel pour les pays producteurs comme le Canada. Cela a porté les pays exportateurs à devenir plus sensibles aux mesures financières visant à stimuler les exportations agricoles. Comme certains des pays producteurs de grain faisant concurrence au Canada, comme les États-Unis et la Communauté européenne, sont également d'importants partenaires commerciaux du Canada, le

gouvernement doit également considérer les grandes questions de politique commerciale et les risques de mesures de représailles contre des subventions directes aux producteurs, mais tout cela dépasse la portée de la présente enquête.

Néanmoins, les paiements versés aux compagnies de chemin de fer en compensation d'une service public essentiel devraient, selon toute probabilité, continuer à être compatibles avec les accords commerciaux en vigueur et se prêter à des législations commerciales saines à l'étranger.

À notre avis, l'acceptation ou le rejet de la proposition du versement des subventions aux producteurs ne devrait pas modifier substantiellement les principes que nous avons énoncés dans "Mécanismes d'amélioration Toutefois, l'acceptation de cette proposition modifierait la façon dont seraient mise en oeuvre les principes que nous avons proposés. Si l'on accepte de payer le producteur, nous proposons que la subvention effective destinée à l'embranchement ou au service de remplacement soit versée directement à l'exploitant de l'élévateur ou à la compagnie principale de chemin de fer, qui, à son tour, paierait au camionneur ou à la lignes sur courte distance sa part du service d'apport.

3.7 Conclusions

Les mécanismes indiqués ci-dessus pour améliorer la rentabilité du système d'apport sont compliqués et exigeront la modification de la LTGO et de la Loi sur les chemins de fer. La section suivante expose un cadre de politique visant les embranchements et les autres services d'apport, dans le contexte duquel ces changements législatifs devraient se faire.

4.0 CADRE DE POLITIQUE DES CHANGEMENTS LÉGISLATIFS

4.1 Généralités

Dans tout ce rapport, nous avons tiré des conclusions dans le contexte des argument présentés. Nous en avons élaboré un large cadre de politique, qui constitue également les bases des changements législatifs nécessaires.

4.2 Cadre de politique

4.2.1 Politique générale sur les embranchements

La politique générale sur les embranchements devrait appuyer les principes suivants: que l'utilisateur d'un embranchement puisse, en toute connaissance de cause, choisir un autre système d'apport et puisse donner suite à ce choix sans pénalité matérielle ou économique, et que le service d'apport coûtant le moins cher puisse, sans aucune restriction, prétendre à des subventions, sans porter indûment préjudice au propriétaire ou à l'exploitant traditionnel de l'embranchement et sans permettre un accès illimité aux fonds publics.

4.2.2 Divulgation des coûts d'embranchement

Pour que les utilisateurs des embranchements aient les données détaillées nécessaires pour faire un choix bien renseigné, il faut adopter une politique de divulgation des coûts. Plus particulièrement:

a) il faudrait publier tous les ans les coûts unitaires moyens (¢/tonne-mille) de chaque embranchement recevant des subventions directes en raison d'une obligation publique en vertu de la Loi sur les chemins

de fer, ou des subventions indirectes en vertu des dispositions de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest;

b) il faudrait publier tous les ans les coûts unitaires moyens (¢/tonne-mille) de tous les autres services d'apport subventionnés directement ou indirectement; et

c) il faudrait publier tous les ans, pour chaque embranchement, la valeur économique des subventions à l'investissement se rapportant à des remises en état effectives ou prévues (en termes de ¢/tonne-mille).

4.2.3 Choix bien renseigné

Il faudrait adopter une politique ouverte d'aide à l'évaluation matérielle et financière des autres systèmes d'apport, par rapport aux services traditionnels des embranchements. Cette aide devrait notamment être fournie dans les domaines suivants:

a) analyse des effets matériels et financiers du choix d'un autre système d'apport;

b) coordination avec les parties touchées, comme les expéditeurs, les compagnies de chemin de fer, les provinces et les promoteurs d'autres services d'apport intéressés; et

c) la promotion et l'aide financière nécessaires aux évaluations de la faisabilité technique et de la viabilité économique de nouvelles technologies dans le domaine de l'équipement, des unités motrices et de l'exploitation des services d'apport.

4.2.4 Liberté de mise en oeuvre

Il faut adopter une politique qui permette aux intéressés de donner suite à leur choix en leur donnant le droit de demander la réaffectation des subventions aux services d'apport les moins chers. Il faudrait notamment:

a) donner aux utilisateurs (producteurs de grain, exploitants d'élévateurs ou autres intéressés utilisant traditionnellement les services d'embranchement), ainsi qu'à tout regroupement de ces intéressés et à toute autre partie concernée, le droit de demander la réaffectation des subventions;

b) donner à toute partie intéressée le droit d'intervenir pour ou contre une demande dans le cadre du processus de l'audience publique; et

c) réaffecter la subvention ou une partie de la subvention, normalement versée à l'exploitant traditionnel de l'embranchement, à l'exploitant du service d'apport de remplacement, dans des conditions déterminées par la Commission, si cet autre service d'apport s'avère coûter moins cher. L'exploitant traditionnel de l'embranchement devrait alors avoir le droit d'abandonner ou de vendre son bien ou de s'en défaire comme bon lui semble et conformément à l'autorisation de la Commission.

4.2.5 Choix sans pénalité

Il faut adopter une politique qui garantisse que les utilisateurs traditionnels de l'embranchement ne seront pas pénalisés matériellement ou financièrement par la réaffectation des subventions. Il faudrait notamment:

a) que le taux payé par l'utilisateur pour le nouveau service d'apport ne soit pas supérieur à celui qu'il aurait eu à payer s'il avait utilisé les services traditionnels d'embranchement;

b) tenir compte de toute détérioration du service dans l'établissement des taux du nouveau système d'apport; et

c) que la Commission approuve les recettes requises de tous les nouveaux services d'apport subventionnés et que les subventions versées correspondent à la différence entre les recettes requises approuvées et le taux applicable au trafic de l'utilisateur, qui, autrement, aurait été acheminé sur l'embranchement.

4.2.6 Admissibilité sans restriction

Il faut adopter une politique d'égalité d'admissibilité aux subventions visant à aider les utilisateurs, en donnant aux exploitants des autres systèmes d'apport le droit de demander la réaffectation des subventions normalement versées aux services traditionnels d'embranchements. Il faudrait notamment:

a) donner aux exploitants des autres services d'apport (compagnies de chemin de fer sur courtes distances, camionneurs, et combinaison élévateurs hors-voie et camionneurs, ou un regroupement quelconque de ces parties et d'autres parties intéressées) le droit de demander la réaffectation des subventions;

b) donner à toute partie intéressée le droit d'intervenir pour ou contre une demande, dans le cadre du processus de l'audience publique; et

c) réaffecter au demandeur la subvention ou une partie de la subvention qui serait normalement versée à l'exploitant traditionnel de l'embranchement, dans des conditions déterminées par la Commission, si cet autre service d'apport s'avère coûter moins cher et être dans l'intérêt public. L'exploitant traditionnel de l'embranchement devrait alors avoir le droit d'abandonner ou de vendre son bien ou de s'en défaire comme bon lui semble et conformément à l'autorisation de la Commission.

4.2.7 Limitations imposées aux subventions

Il est recommandé d'adopter une politique qui limiterait les subventions versées aux autres services d'apport, dans le but d'éviter le gaspillage des fonds publics et d'encourager la rationalisation naturelle du système d'apport. Les subventions aux services d'apport de remplacement devraient notamment :

a) n'être versées que pour le transport jusqu'à la tête de ligne d'arrivée la plus proche;

b) n'être versées que pour le mouvement du trafic qui, autrement, aurait été acheminé sur l'embranchement;

c) ne pas être versées pour les coûts supplémentaires d'entretien des routes, là où ces coûts sont censés se produire et quand la demande de réaffectation des subventions est d'origine locale, bien que les coûts vérifiés d'entretien supplémentaire des routes puissent être considérés comme faisant partie du coût total du service d'apport dans l'évaluation de l'option la moins chère;

d) porter, là où il y a lieu, sur les coûts supplémentaires vérifiés de la deuxième mise en élévateur, mais pas sur les tarifs;

e) ne pas dépasser, en une année donnée, la subvention par tonne versée à l'exploitant traditionnel au moment de la demande de réaffectation de la subvention, ce montant étant indexé chaque année subséquente pour tenir compte des augmentations des coûts par tonne sur tous les embranchements non rentables restants;

f) ne pas permettre à l'exploitant du service d'apport de réaliser des bénéfices que la Commission juge excessifs; et

g) respecter les conditions que pourrait établir la Commission au moment de la réaffectation de la subvention, en fonction des mérites de la demande.

4.2.8 Initiative du gouvernement

Il serait justifié d'adopter une politique permettant au gouvernement fédéral d'habiliter la Commission à encourager la rationalisation des embranchements les plus chers (en termes de ¢/tonne-mille), en lançant des appels d'offres pour l'exploitation de services d'apport moins chers, conformément aux lignes directrices énoncées ci-dessus, et à exiger la réaffectation des subventions si elle trouvait un service d'apport moins cher. La Commission devrait toutefois se limiter tous les ans aux 10 p. 100 d'embranchements subventionnés directement ou indirectement qui coûtent le plus cher et qui n'ont pas été complètement remis en état ou ne doivent pas l'être bientôt.

4.2.9 Égalité de traitement des utilisateurs en vertu de la LTGO

Il faudrait adopter une politique d'égalité de traitement des usagers, en ce qui concerne les subventions aux services d'apport, dans le cas des producteurs de grain qui n'ont pas actuellement accès à des embranchements dans ce que l'on pourrait appeler les régions frontières, dans la mesure où un exploitant d'élévateurs serait disposé à construire un élévateur approprié à plus de cinquante (50) milles de la tête de ligne la plus proche.

4.2.10 Égalité de traitement des transporteurs

Il est essentiel que l'on ait pour politique de préserver au propriétaire ou à l'exploitant traditionnel d'embranchement le droit d'abandonner un embranchement qu'il estime non rentable, et de maintenir les obligations que la compagnie ferroviaire de grande ligne pourrait avoir à cet égard. Il convient également de s'assurer que tous les systèmes d'apport subventionnés par le gouvernement fédéral et relevant de la compétence fédérale aient les mêmes obligations que les compagnies de chemin de fer de grande ligne exploitant des embranchements.

4.2.11 Imputabilité

Il est recommandé d'adopter, à l'égard des politiques mentionnées ci-dessus, la politique d'imputabilité suivante:

a) la Commission doit décider de toutes les requêtes en abandon et de réaffectation des subventions dans les six (6) mois qui suivent la date de la requête;

b) tout embranchement ne doit être remis en état aux frais du gouvernement que si la rentabilité de cette remise en état a été prouvée;

c) aucun embranchement ne doit être remis en état aux frais du gouvernement à moins que les utilisateurs (expéditeurs, exploitants d'élévateurs, etc.) ne garantissent un volume de trafic que le gouvernement puisse accepter; et

d) aucun embranchement non rentable où le trafic est nul ou minimal (par exemple, moins de cinq (5) chargements de wagon en provenance ou à destination de l'embranchement, par mille) ne doit être maintenu dans l'espoir de développements futurs, à moins que les aménageurs ne soient disposés à garantir un volume de trafic que puisse accepter la Commission.

5.0 AUTRES CONSIDÉRATIONS

5.1 Normes de remise en état

5.1.1 Généralités

Notre mandat nous enjoint d'enquêter sur "les normes actuelles de réfection d'embranchements en vertu du Programme de remise en état d'embranchements des Prairies financé par le gouvernement fédéral, qui mettent surtout l'accent sur les possibilités de remise en état sélective de lignes qui pourraient être exploitées efficacement et de façon rentable selon des normes différentes, et sur la possibilité d'accroître les travaux de remise en état en suivant ces normes, ainsi que de faire des appels d'offres pour assurer la rentabilité des dépenses effectuées."

En vertu de ce programme, les embranchements sont admissibles au financement s'ils font partie du réseau de base et sont tributaires du transport du grain. Conformément à l'article 40 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, on détermine chaque année quels embranchements sont tributaires du transport du grain. Cette analyse sert à indiquer quels embranchements sont tributaires du transport du grain et font aussi partie du réseau de base. À mesure de l'évolution du programme, d'autres embranchements sont devenus admissibles, mais certains d'entre eux n'ont pas été ajoutés au programme. Le tableau 5.1 indique où en est actuellement le programme et montre notamment quels embranchements admissibles n'ont pas encore été ajoutés au programme.

TABLEAU 5.1

SITUATION GLOBALE DU PROGRAMME DE REMISE EN ÉTAT DES EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES LE 31 MARS 1985

Chemin de fer	Mailles admissibles	Milles au programme	Milles ne figurant pas au programme	Milles remis en état	Pourcentage d'achèvement (en termes de milles)
CN	3027.8	2488.9	538.9	1037.3	41.7
CP	3576.0	3167.0	409.0	1402.4	44.3
Total	6603.8	5655.9	947.9	2439.7	43.1

Il reste plusieurs considérations qui font partie du mandat qui nous a été donné ou qui représentent des questions isolées découlant des faits dont nous avons été saisis. À titre d'exemple, le programme de remise en état dépend dans une grande mesure de l'avenir des embranchements de l'ouest du Canada et son rôle devrait être associé aux grands objectifs de politique énoncés à la section 4.0. De même, les achats de wagons-trémies par le gouvernement et les points d'échange pour Churchill et Prince-Rupert sont reliés au transport du grain et constituent donc ici des questions importantes.

Le tableau 5.2 indique, en détail, quels embranchements sont admissibles mais ne sont pas actuellement au programme de remise en état.

TABLEAU 5.2

EMBRANCHEMENTS ADMISSIBLES PAS ENCORE AU PROGRAMME

CN		CP	
Allicance	- 59,2(1)	Acme	- 27,3(3)
Arborfield	- 19,4(3)	Altawan	- 55,3(2)
Big River	- 24,5(2)	Carman Spur	- 15,0(4)
Blaine Lake	- 0,7(5)	Coronation	- 62,9(2)
Bodo	- 40,3(2)	Gretna	- 6,7(1)
Carlton	- 27,8(2)	Kisbey	- 37,0(2)
Central Butte	- 5,7(2)	Lac du Bonnet	- 48,5(2)
Cudworth	- 1,8(2)	Langdon	- 41,7(3)
DeMay	- 25,0(2)	Lomond	- 14,9(4)
Dodsland	- 2,5(5)	McLeod	- 04,3(5)
Hartney	- 0,2(5)	Neudorf	- 2,5(5)
Lewvan	- 0,2(5)	Outlook	- 0,1(5)
Paddockwood	- 8,2(2)	Shamrock	- 33,1(2)
Rossburn	- 46,9(2)	Stirling	- 20,6(2)
Stettler	- 108,0(2)	Strathmore	- 10,3(3)
Tisdale	- 161,1(3)	Willington	- 4,2(5)
		Winnipeg Beach	- 24,6(2)

(1) inclusion recommandée

(2) tronçon ou ligne devant faire l'objet d'une évaluation plus détaillée

(3) satisfait déjà aux normes

(4) ligne ou tronçon à faible densité

(5) fin de voie

5.1.2 Normes

Définition des normes actuelles de remise en état

Les accords définitifs de remise en état définissent les trois normes suivantes de remise en état:

(a) Reconstruction, amélioration, ou les deux, permettant à une ligne de chemin de fer d'être empruntée, généralement toute l'année, par des wagons de marchandises chargés, d'un poids brut minimal de 220 000 livres, à une vitesse de 30 milles à l'heure.

(b) Reconstruction, amélioration, ou les deux, permettant à une ligne de chemin de fer d'être empruntée, généralement toute l'année, par des wagons de marchandises chargés, d'un poids brut minimal de 263 000 livres, à une vitesse de 30 milles à l'heure.

(c) Remise en état visant à rendre la voie plus facile à entretenir.

Il est intéressant que deux des normes précisent une capacité de charge donnée (220 000 et 263 000 livres), à une vitesse de 30 milles à l'heure, tandis que la norme visant l'amélioration de la facilité d'entretien ne le fait pas. Les voies que l'on compte remettre en état conformément à cette dernière norme, n'auront pas une meilleure capacité de charge, mais seront uniquement améliorées, à la capacité de charge et à la vitesse actuelles.

La norme de 220 000 livres, qui est l'objectif visé par le programme, correspond au poids brut d'un wagon-trémie en aluminium transportant un chargement complet de grain. Cette norme exige des rails d'un poids minimal de 80 à 85 livres à la verge, pour une vitesse de 30 milles à l'heure. La norme de 263 000 livres correspond au poids brut

d'un wagon-trémie en acier transportant un chargement complet de grain, et exige donc des rails d'un poids minimal de 100 livres à la verge, pour une vitesse de 30 milles à l'heure. Les rails d'un poids inférieur à 80 livres à la verge limitent la capacité de charge d'une voie à 177 000 livres, c'est-à-dire au poids brut d'un wagon couvert transportant un chargement complet de grain, le plus souvent à des vitesses légèrement inférieures à 30 milles à l'heure.

La plupart des embranchements du CP ont des rails de 80 ou 85 livres et ont donc une capacité de charge de 220 000 livres. Par contre, les embranchements du CN n'ont le plus souvent que des rails de 60 livres et n'offrent donc qu'une capacité de charge de 177 000 livres avant la remise en état. Les embranchements que l'on compte remettre en état pour en améliorer la facilité d'entretien n'auront pas une capacité de charge supérieure et ne permettront pas une vitesse supérieure. Cette capacité et cette vitesse resteront ce qu'elles sont aujourd'hui.

Situation du programme de remise en état par rapport aux normes

Une fois que les travaux prévus auront été terminés, 5 512,5 milles d'embranchements admissibles des Prairies auront été remis en état. En reprenant les distances indiquées au tableau 5.3, voici la ventilation totale par rapport aux normes définies dans les accords définitifs en vigueur

177 000 livres - 4,3 %
220 000 livres - 66,3 %
263 000 livres - 29,4 %

TABLEAU 5.3

SITUATION DU PROGRAMME DE REMISE EN ÉTAT DES EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES PAR RAPPORT AUX NORMES- 31 MARS 1985

Chemin de fer	Total des milles au programme	Milles terminés et norme			Milles restants Norme proposée		
		177	220	263	177	220	263
CN	2488,9	41,6	677,6	320,7	200,8	552,2	706,0
CP	3167,0	-	1055,3	134,3	-	1475,5	501,9
Total	5655,9	41,6	1722,9	455,0	200,8	2027,7	1207,9

Le tableau 5.3 indique les normes de 220 000 livres et de 263 000 livres à une vitesse de 30 milles à l'heure, ce qui correspond aux définitions des accords définitifs en vigueur. Par contre, il n'indique pas les tronçons ayant des rails de plus de 80 à 85 livres et sur lesquels les compagnies de chemin de fer peuvent décider de faire passer des wagons d'entre 220 000 livres et 263 000 livres, à des vitesses inférieures ou peut-être même égales à 30 milles à l'heure.

L'annexe 3 comprend deux documents, dont l'un indique la capacité actuelle de charge des embranchements faisant partie du programme, quelle que soit la vitesse (Pièce 1), et l'autre la capacité de charge prévue des embranchements, encore une fois quelle que soit la vitesse, à la fin du programme tel qu'il se présente actuellement (Pièce 2).

Possibilité de modification des normes

Une opinion exprimée par un grand nombre de compagnies de grains, gouvernements provinciaux et d'autres parties est que le programme de remise en état des embranchements devrait viser une capacité de charge de 263 000 livres plutôt qu'une capacité de 220 000 livres. Nous sommes d'accord avec

cet objectif et nous savons que c'était également l'objectif visé par ceux qui ont négocié les accords de remise en état actuellement en vigueur. Toutefois, il n'a pas été possible, pour des raisons financières, de retenir la norme de 263 000 livres pour tous les embranchements, parce que cette norme exige l'emploi d'un rail de 100 livres ou plus (les autres éléments de l'infrastructure sont les mêmes, que la norme soit de 220 000 livres ou de 263 000 livres).

Il a été plus facile de réaliser l'objectif de 263 000 livres sur les embranchements du CN, où, dans une grande mesure, des rails légers inappropriés ont été remplacés par des rails de 100 livres, ce qui fait que la capacité de charge est passée de 220 000 livres à 263 000 livres.

Du fait que la plupart des embranchements du CP avaient déjà, au début du programme, des rails de 80 à 85 livres (qui offrent une capacité de charge de 220 000 livres), très peu de ces rails ont été remplacés dans le cadre du programme de remise en état, et la capacité de charge de ces embranchements reste donc de 220 000 livres, même si le programme a permis d'améliorer la vitesse des trains et la fiabilité de l'embranchement.

Récemment, toutefois, les deux compagnies de chemin de fer ont, à titre expérimental, fait passer des charges plus lourdes sur les rails de 80 à 85 livres de voies par ailleurs complétement remises en état. Le CP fait passer des wagons d'un poids brut de 263 000 livres sur certains embranchements, parfois à vitesse réduite, et le CN fait passer des wagons d'un poids brut de 250 000 livres, également à des vitesses réduites.

Ces nouvelles normes n'en sont encore qu'au stade expérimental et les compagnies de chemin de fer ne savent pas si les résultats de ces essais justifieront qu'on adopte ces pratiques sur toutes les voies ayant des rails de 80 à 85 livres. Cette situation a, bien entendu, des répercussions importantes sur les embranchements, notamment sur ceux du CP où les rails de 80 à 85 livres sont les plus fréquents. Il est possible qu'on puisse

maximiser l'emploi des wagons-trémies en acier, bien qu'à des vitesses réduites, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité de tout le réseau des embranchements.

Il convient de féliciter les compagnies de chemin de fer d'avoir su, par leurs efforts, remonter la capacité de charge de leurs embranchements, et de s'être ainsi rapprochées de l'objectif de 263 000 livres, qui a reçu l'approbation de tous ceux qui s'intéressent à ces embranchements.

Si ces essais sont concluants et qu'on affecte une nouvelle capacité de charge de 250 000 à 263 000 livres aux embranchements ayant des rails de 80 à 85 livres et que l'on compte remettre en état, le réseau des embranchements des Prairies, après la fin du programme, serait très semblable à celui illustré à la pièce 3 de l'annexe 3. Cette pièce fait également état des embranchements et des tronçons d'embranchement que la présente enquête recommande d'inclure au programme, à la section 4.4.1 de ce rapport.

Il n'est pas jugé nécessaire de recommander toute autre modification des normes.

5.1.3 Spécifications

Chacun des accords définitifs comprend un ensemble de spécifications de construction pour chacune des trois normes

1. la norme de 263 000 livres à une vitesse de 30 milles à l'heure
2. la norme de 220 000 livres à une vitesse de 30 milles à l'heure
3. la norme d'amélioration de la facilité d'entretien

Dans le cas de la norme visant l'amélioration de la facilité d'entretien, le CP a établi une spécification intitulée "Spécification d'amélioration de la facilité d'entretien", tandis que le CN a établi deux spécifications intitulées "Spécification de revêtement du ballast" et "Spécification de drainage et de stabilisation". Les deux compagnies de

chemin de fer ont une spécification séparée pour la construction de nouvelles lignes de correspondance.

Ces spécifications, accompagnées quand il y a lieu de plans, décrivent quantitativement et qualitativement les exigences à remplir pour avoir une plate-forme et une voie satisfaisant aux trois normes en question. Les spécifications actuellement établies par les compagnies de chemin de fer pour chacune de ces normes sont conformes à de bonnes pratiques ferroviaires et conviennent généralement aux normes. Il existe toutefois, comme on pouvait s'y attendre, des écarts entre les deux compagnies, pour des travaux semblables, et il y a également des domaines où il est nécessaire d'apporter des précisions ou d'adopter des définitions plus rigoureuses.

Amélioration possible des spécifications

Nous avons vérifié en détail les spécifications correspondant à chaque norme comprise dans les accords définitifs en vigueur, pour nous assurer qu'elles décrivent de façon appropriée, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif, les travaux de construction requis pour avoir une plate-forme et une voie répondant à la norme.

Dans cet examen, nous avons tenu compte des recommandations faites par nos inspecteurs de la remise en état des embranchements et par des ingénieurs de la Commission et de l'extérieur, ainsi que des opinions émises par des experts des chemins de fer.

Nous en concluons que les spécifications actuelles représentent de bonnes pratiques de génie ferroviaire et qu'elles conviennent aux normes établies. Les écarts entre les spécifications des deux compagnies pour des travaux similaires ne sont pas très importants sur le plan de la qualité des travaux ni sur celui des coûts de ces travaux. Les spécifications portant sur la voie (ballast, traverses, repose des rails et revêtement définitif) présentent peu de problèmes d'interprétation. Ces travaux ont été bien définis par les deux compagnies de chemin de fer et les spécifications n'exigent que quelques retouches minimales sur le plan quantitatif.

Il est nécessaire de préciser quantitativement les spécifications se rapportant à la réparation des ponts, à l'élargissement des banquettes et au drainage. On a parfois eu des problèmes à s'entendre sur la portée des travaux nécessaires à cet égard. Nous proposons d'éliminer ces problèmes en prescrivant une politique sur l'inspection préliminaire, qui exigera la préparation et la présentation d'un programme détaillé des travaux par la compagnie de chemin de fer.

Il n'est pas nécessaire d'apporter des changements importants aux spécifications. Ces spécifications conviennent à une exploitation toutes saisons conformément à la norme établie, de sorte que les embranchements ne soient remis en état ni plus ni moins qu'il ne le faut.

5.1.4 Remise en état sélective et remise en état plus généralisée

Généralités

Nous avons examiné un à un tous les embranchements admissibles à la remise en état dans le but d'établir l'importance relative de chaque embranchement dans le réseau des embranchements tributaires du transport du grain.

Cette analyse a tenu compte des facteurs suivants:

1. le volume de grain (tonnes) livré à l'embranchement.
2. le coût estimatif des travaux de remise en état restant à faire.
3. les possibilités de remise en état, tronçon par tronçon.
4. les autres options de livraison.
5. les fonds déjà investis dans la remise en état de l'embranchement.

6. la norme actuelle d'exploitation de l'embranchement (capacité de charge et vitesse).
7. la norme d'exploitation proposée (aprés la remise en état).
8. les possibilités de correspondances ou de droits de circulation communs.
9. les possibilités d'élèvateurs hors-voie.
10. les projets des compagnies céréalières.
11. les suggestions faites par les compagnies de chemin de fer, les compagnies de grains, les gouvernements provinciaux et d'autres intéressés.

Dans l'ensemble, nous avons trouvé que la configuration du réseau des embranchements proposée dans les accords définitifs de remise en état est saine et bien conçue. Elle représente de toute évidence l'aboutissement d'une analyse et d'une consultation minutieuses. Peu de changements nous ont été suggérés.

L'une des difficultés qui s'est présentée a été l'analyse détaillée de la remise en état dont a besoin chaque embranchement. Cela est dû au fait que les données sur l'état actuel de chaque embranchement, mille par mille, ne sont disponibles qu'après l'inspection préliminaire. Toutefois, cette inspection n'a lieu qu'à l'automne qui précède le début des travaux.

Dans l'ensemble, nous avons trouvé peu d'occasions d'appliquer la norme de l'amélioration de la facilité d'entretien à un plus grand nombre d'embranchements du CN. Cette option s'applique davantage aux embranchements du CP du fait que les embranchements du CN garderont dans la plupart des cas une capacité de charge de 177 000 livres, tandis que ceux du CP ont déjà une capacité de charge de 220 000 livres.

Nous avons trouvé un nombre important d'embranchements où il existe d'autres solutions que la remise en état actuellement prévue, et il est possible qu'après une étude plus détaillée, ces solutions s'avèrent faisables. Toutefois, nous n'avons pas eu le temps de procéder à une évaluation plus détaillée avant de rédiger le présent rapport.

Dans le cas d'un autre groupe d'embranchements ne faisant actuellement pas partie du programme de remise en état, il faudrait procéder à un examen plus détaillé avant de décider s'il faut ou non les inclure dans le programme.

Enfin, nous avons identifié certains travaux de remise en état qui, à notre avis, devraient être supprimés du programme ou y être ajoutés.

Plus précisément, l'analyse de chaque embranchement nous a amenés à recommander les ajouts ou suppressions suivantes, ainsi que des évaluations plus détaillées de la teneur du programme de remise en état des embranchements. Ces recommandations auront des effets sur le coût estimatif actuel du reste du programme, mais nous n'avons pas cherché à chiffrer ces effets, étant donné que plusieurs recommandations exigeront une évaluation plus détaillée des coûts. En outre, les possibilités d'adjudication de nouveaux contrats ont des répercussions sur tout cela.

Ajouter au programme

Subdivision Gretna du CP d'Altona à Gretna - remise en état complète - 7 milles

Subdivision Alliance du CN d'Alliance à Alliance Jct. - remise en état complète - 59,2 milles (à l'exception des travaux déjà exécutés entre Alliance et Forestburg)

Supprimer du programme

Subdivision Outlook du CP - supprimer le nouveau revêtement du point milliaire 2.3 au point milliaire 120.2. Cet embranchement offre déjà une capacité de charge de 263 000 livres à une vitesse de 35 milles à l'heure.

Remettre à plus tard en attendant d'avoir examiné plus en détail la nécessité du type et de la portée des travaux de remise en état actuellement prévus

Subdivision Russell du CP (points milliaires 0 à 23.9) - en attendant une décision concernant l'exploitation sur la subdivision Rossburn du CN.
Subdivision Reford du CP (points milliaires 0 à 42.8)
Raccordement du CP de Fosston à Kelvington
Subdivision Neudorf du CP (points milliaires 53.2 à 126.2)
Subdivision Macleod du CP (points milliaires 33 à 105.3)
Subdivision Kisbey du CP (points milliaires 0 à 24.7)
Subdivision Kerrobert (Est) du CP (points milliaires 0 à 10)
Subdivision Empress du CP (points milliaires 88.2 à 111.8)
Subdivision Dunelm du CP (points milliaires 0 - 25.2)
Subdivision Colonsay du CP (points milliaires 21.8 à 31.7)
Subdivision Bassano du CP (points milliaires 0 à 76.7)
Subdivision Arcola du CP (points milliaires 0 à 96)
Subdivision Winnipegosis du CN (points milliaires 0 à 11)
Subdivision St. Rose du CN (points milliaires 0 à 11.7)
Subdivision Rivenhurst/Central Butte du CN - emplacement de la voie de correspondance
Subdivision Rossburn du CN (points milliaires 11.9 à 104.3)
Subdivision Athabasca du CN (points milliaires 31.5 à 93.1
À décider après évaluation plus détaillée
Subdivision Altawan du CP (points milliaires 66.8 à 122.1)
Subdivision Winnipeg Beach du CP (points milliaires 58 à 82.6)
Subdivision Shamrock (Ouest) du CP (points milliaires 70.3 à 103.4)
Lac du Bonnet du CP (points milliaires 6 à 34.8 et 44.8 à 65.7)
Subdivision Stirling du CP (points milliaires 0 à 20.6)

Subdivision Coronation du CP (points milliaires 22.8 à 84.2)
Subdivision Bodo du CN (points milliaires 0 à 40.3)
Subdivision Demay du CN (points milliaires 0 à 25)
Subdivision Gravelbourg du CP - de Hodgeville (point milliaire 52.8) à Tyson (point milliaire 57.3)
Subdivision Gravelbourg du CN (points milliaires 47.5 à 51.7)
Subdivision Stettler du CN (points milliaires 0 à 108)
Subdivision Paddockwood (Nord) du CN (points milliaires 15.6 à 23.9)
Subdivision Carlton du CN (points milliaires 0 à 27.8)
Subdivision Big River (Nord) du CN (points milliaires 32.1 à 56.5)
Subdivision Cudworth du CN (points milliaires 84.6 à 86.4)

5.1.5 Appels d'offres

Pratiques contractuelles actuelles pour la remise en état des embranchements

À l'heure actuelle, le CP fait faire à contrat une partie ou la totalité des travaux suivants:

1. élargissement des banquettes et drainage;
2. concassage du ballast;
3. fourniture de matériaux et de services, notamment:

   a. traverses
   b. antichéminants
   c. combustibles et lubrifiants
   d. crampons
   e. eau dans certaines régions
   f. réparation des véhicules routiers
   g. boulons
   h. bois d'oeuvre pour les ponts
   i. fabrication et fourniture de cintres en acier pour les ponts
   j. palplanches d'acier et de bois
   k. ponceaux

l. services de commissariat
m. autres articles connexes

4. réparation ou reconstruction de ponts;
5. pose d'un nouveau revêtement

Les services et matériaux ci-dessus, obtenus par appel d'offres, représentent environ 70 % des dépenses totales de remise en état engagées par le CP.

Le CN fait actuellement faire à contrat les travaux suivants:

Projet	Type de contrat
Élargissement des banquettes, drainage	Travaux de terrassement pour l'élargissement des banquettes
	Installation de ponceaux
	Construction de clôtures
	Transport de matériaux (ponceaux, etc.)
	Location d'équipement divers
	Chargement des matériaux tout-venant pour l'élargissement des banquettes
	Transport du matériel de chantier
Ballast, traverses	Préparation et fourniture du ballast
	Remise en état des passages à niveau
	Marquage des traverses
	Déchargement, transport et distribution des traverses
	Déchargement, transport et distribution des matériaux de la voie
	Services de commissariat
	Transport du matériel de chantier
	Transport des remorques de campement
	Transport et fourniture de l'eau

	Transport et distribution du combustible
	Enlèvement des traverses de rebut
	Ramassage, transport et déchargement des matériaux de rebut
	Chargement du ballast
	Fourniture du gravier tout-venant
	Ramassage des ordures
	Raccordement des services d'égout, d'eau et d'électricité pour les camps
Repose des rails	Transport du matériel de chantier
	Transport des remorques de campement
	Fourniture et transport de l'eau
	Transport des employés
	Transport, déchargement, distribution des matériaux de voie
	Raccordement des services d'égout, d'eau et d'électricité pour les camps
	Ramassage des matériaux libérés par la repose des rails
	Chargement des rails et d'autres matériaux (vendus)
	Amélioration des passages à niveau
	Ramassage des ordures
Revêtement après la repose des rails	Préparation et fourniture du ballast
	Chargement du ballast
	Transport du matériel de chantier
	Amélioration des passages à niveau
Ponts	Reconstruction ou renforcement des ponts, y compris fourniture des matériaux nécessaires
	Préparation et fourniture du ballast
	Location d'équipement

Installation des semelles	Transport et distribution des matériaux
	Services de commissariat
	Transport des remorques de campement
	Ramassage des matériaux libérés
	Transport et distribution du combustible
	Fourniture et transport de l'eau
Construction de la voie	Travaux de terrassement pour les passages à niveau
	Installation des ponceaux
	Fourniture et préparation du ballast
	Transport et distribution des matériaux
Désherbage	Fourniture et application des désherbants chimiques
Signalisation de Transports Canada	Fourniture et mise en place des panneaux
Services de génie, supervision	Système de contrôle des coûts
	Baux - bureaux, biens
	Location d'équipement divers

Les articles ci-dessus font l'objet de contrats ou d'accords officiels. Il s'agit uniquement de contrats de services, sauf là où la fourniture de matériaux est indiquée. Les achats de matériaux faits dans le cadre d'un appel d'offres ne sont pas indiqués.

En plus des contrats énumérés, les compagnies de chemin de fer obtiennent de nombreux services pour de petits projets sans avoir recours à un contrat, notamment pour la réparation de l'équipement, les locations, les achats, les services de transport, les repas, les logements et les besoins d'urgence.

En plus des contrats directs dont il est question ci-dessus, les compagnies de chemin de fer obtiennent tous les matériaux, toutes les fournitures, tout l'outillage et l'équipement au moyen d'appels d'offres. Ces achats concernent les articles suivants

	Description
Ballast et traverses	Matériaux de voie Fournitures, outillage, etc. Combustible Traverses
Élargissement des banquettes, drainage	Fournitures, outillage, etc. Combustible Ponceaux
Repose des rails	Rails Autres matériaux de voie Fournitures, outillage, etc. Combustible Alimentation
Revêtement après la repose des rails	Fournitures, outils, etc. Combustible Alimentation
Ponts	Bois d'oeuvre, matériaux de voie Fournitures, outils, etc. Combustible
Installation des semelles	Autres matériaux de voie Fournitures, outils, etc. Combustible

Construction de la voie	Autres matériaux de voie
	Rails
	Fournitures, outils, etc.
	Combustible
	Alimentation
	Ponceaux
	Traverses
Génie, articles connexes	Fournitures, outils, divers
	Combustible
	Valeur totale des matériaux achetés

À titre d'exemple, dans le cadre du programme des travaux de remise en état du CN en 1983, les matériaux et services ci-dessus représentaient 70,7 % de la valeur totale du projet cette année-là.

Possibilités d'autres contrats

Les deux compagnies de chemin de fer maintiennent qu'il y a peu d'occasions de faire faire à contrat plus que ce qui est fait maintenant, et qu'il y aurait peu d'avantages à chercher à en faire faire plus, car elles estiment que le niveau actuel est le niveau optimal qu'elle puissent atteindre sur le plan de l'efficacité et de la rentabilité tout en s'acquittant des obligations que leur imposent leurs conventions collectives respectives.

Par contre, les entrepreneurs ferroviaires, d'après ce que nous en savons, sont dans l'ensemble certains de pouvoir offrir, de façon aussi productive, un produit de la même qualité que ce qui est obtenu actuellement, si on leur en donne l'occasion.

Les domaines du programme de remise en état des embranchements pour lesquels on pourrait avoir recours à d'autres appels d'offres sont les suivants

1. l'installation du ballast et des traverses
2. le remplacement des rails
3. la pose d'un nouveau revêtement

L'installation du ballast et des traverses est actuellement assurée entièrement par les cheminots des deux compagnies. De même, le transport du ballast de la ballastière au chantier est assuré par les trains de manoeuvre des compagnies de chemin de fer.

Dans le cas du remplacement des rails, l'enlèvement des rails légers en place et leur remplacement par des rails plus lourds sont effectués entièrement par le personnel des compagnies de chemin de fer. La livraison des rails et des attaches et aiguilles est assurée par les trains de manoeuvre des chemins de fer.

De même, ces dernières années, la pose de tous les nouveaux revêtements est effectuée par le personnel des chemins de fer avec leur propre équipement. Le ballast nécessaire au régalage est livré par les trains de manoeuvre des chemins de fer.

On étudiera ci-après les économies qu'il serait possible de réaliser en faisant faire ces travaux à contrat.

Disponibilité des entrepreneurs

Plusieurs entrepreneurs de l'est et de l'ouest du Canada ont communiqué avec nous. Il existe dans l'ouest plusieurs grands entrepreneurs ferroviaires qui seraient capables d'effectuer les grands travaux de remise en état des embranchements dans le domaine du ballast et des traverses, du remplacement des rails et de la pose d'un nouveau revêtement, et qui seraient

fort intéressés à se mettre sur les rangs pour ces travaux. Dans l'ensemble, ces entrepreneurs disposent d'un équipement substantiel, mais, en raison de l'absence récente de travaux de ballast et de traverses, ils n'ont plus le matériel coûteux et spécialisé qu'exigent ces travaux. Ils ont toutefois indiqué qu'ils pourraient facilement se procurer l'équipement nécessaire si des travaux importants de remise en état devaient faire l'objet d'appels d'offres.

Ces entrepreneurs estiment que leur productivité pourrait égaler ou dépasser celle des compagnies de chemin de fer à condition de disposer d'autant de temps sur la voie que celui qui est accordé au personnel des chemins de fer. Ils font remarquer que, par le passé, leur productivité a été compromise quand les services devant être fournis par les chemins de fer (trains de manoeuvre et livraison de matériaux) n'ont pas été fournis dans les délais indiqués.

Bref, il existe dans les Prairies un certain nombre d'entrepreneurs ferroviaires qui pourraient, de façon concurrentielle, effectuer le gros des travaux restant encore à faire au titre du programme de remise en état des embranchements.

Possibilités d'adjudication de nouveaux contrat sur le plan pratique

Dans les mémoires que nous avons reçus des entrepreneurs ferroviaires et des deux compagnies de chemin de fer, l'existence de conventions collectives est l'élément le plus souvent cité comme faisant obstacle à la mise en adjudication d'autres travaux. En règle générale, la politique des compagnies de chemin de fer consiste à ne faire faire à contrat les travaux susmentionnés que si leur personnel d'entretien est déjà pleinement occupé et ne peut donc entreprendre d'autres travaux. Les entrepreneurs ferroviaires n'ont pas réussi à négocier avec la Fraternité des préposés à l'entretien des voies un accord donnant aux entrepreneurs accès aux emprises ferroviaires et, par conséquent, aux travaux de voie relevant de la compétence de la Fraternité. Dans certains cas, les entrepreneurs ont signé des accords visant les ouvriers de construction et les manoeuvres, qui

leur permettent d'effectuer certains travaux de voie tant sur la propriété des chemins de fer qu'ailleurs. Au cours des dernières années, le CP a adjugé des contrats pour la pose de nouveaux revêtements dans l'ouest du Canada. Il semble toutefois qu'aucun grand projet de pose de ballast et de traverses ou de repose en place des rails n'ait été donné à contrat depuis 1980.

L'on nous a informés que les syndicats sont bien décidés à ne pas laisser faire à contrat davantage de travaux ferroviaires, et qu'il s'agit là d'un point qui continue de faire l'objet de négociations entre les compagnies de chemin de fer et les syndicats. On nous a également fait remarquer que, même si l'entrepreneur ferroviaire pouvait résoudre ce problème en engageant des ouvriers syndiqués, les taux horaires resteraient pratiquement les mêmes, ce qui fait que l'entrepreneur ne pourrait réduire les coûts qu'en essayant d'être plus efficace que les compagnies de chemin de fer. Ces dernières estiment que du fait de leur grande expérience de longue date et de l'étroite supervision dont fait l'objet leur programme de travaux, il serait difficile de réaliser des économies en faisant faire les travaux à contrat.

On nous a également fait valoir qu'après de nombreuses années d'expérience dans la construction, la réfection et l'entretien de leurs voies, les compagnies de chemin de fer ont mis sur pied un système de gestion et de supervision et ont acquis une main-d'oeuvre, un équipement et des connaissances qu'il serait difficile de trouver ailleurs, et qu'à l'extérieur des compagnies de chemin de fer il n'existe aucun opérateur qualifié de machine ou de superviseur qu'un entrepreneur pourrait engager, même à salaire fort.

On a également fait ressortir qu'un entrepreneur ne peut bénéficier des mêmes avantages qu'une compagnie ferroviaire quand il s'agit d'acheter les matériaux. De même, les frais de transport des divers matériaux jusqu'à pied d'oeuvre reviendraient plus cher à l'entrepreneur.

Nous savons que les conventions collectives présentent certains obstacles à l'adjudication de contrats. Nous n'avons pas eu le temps de

déterminer dans quelle mesure ces obstacles subsisteraient si c'était le gouvernement fédéral et non les compagnies de chemin de fer qui adjugeait les contrats. Il est possible que cette situation mènerait à une détérioration des relations syndicales et qu'elle pourrait réduire l'emploi dans les chemins de fer.

D'après les descriptions données dans les programmes de travail faisant partie des accords de remise en état, il resterait environ pour 258,2 millions de dollars de travaux de ballast et de traverses, de repose des rails et de pose de revêtement, qui pourraient faire l'objet d'appels d'offres. La ventilation de ces travaux, par type, est donnée dans la section suivante.

Économies possibles

À l'heure actuelle, trois types de travaux importants ne sont pas donnés à contrat par les compagnies de chemin de fer: le ballast et les traverses, la remise en place des rails et la pose du revêtement définitif. Toutefois, s'il était possible de résoudre les problèmes susmentionnés, on pourrait lancer des appels d'offres pour la main-d'oeuvre, l'équipement et la supervision de chantier associés à ces travaux.

Les compagnies de chemin de fer font normalement préparer le ballast à contrat. Il serait logique qu'elles continuent à acheter, transporter et distribuer le ballast, les traverses, les rails et les autres matériaux de voie.

Pour calculer les économies possibles, nous avons examiné les programmes de travail de 1986, 1987 et 1988 figurant dans les accords définitifs (c'est à-dire le reste du programme), sur le plan du ballast et des traverses, de la repose des rails et du revêtement définitif. Nous avons calculé le pourcentage de ces travaux qui pourrait être fait à contrat, afin de pouvoir en estimer la valeur. Ces pourcentages sont les suivants:

Ballast et traverses - 40 %

Repose des rails - 20
Pose du revêtement - 55 %
définitif

D'après ces pourcentages, la valeur des travaux qui pourraient être faits à contrat en 1986, 1987 et 1988 est la suivante:

Ballast et traverses	- 0,4 x 111,8 millions de dollars
	= 44,7 millions de dollars
Repose des rails	- 0,2 x 133,5 millions de dollars
	= 26,7 millions de dollars
Pose du revêtement définitif	- 0,55 x 12,8 millions de dollars
	= 7 millions de dollars
Total	78,4 millions de dollars

Toute économie possible, réalisée grâce à l'adjudication de contrats supplémentaires, devrait provenir de ces dépenses projetées de 78,4 millions de dollars sur les années restantes du programme.

Ce chiffre représente les projections des coûts de main-d'oeuvre, d'équipement et de supervision de chantier figurant actuellement dans les accords définitifs des deux compagnies de chemin de fer pour les trois types de travaux en question.

Pour ce qui est de la proportion d'économie possible, nous avons tenu compte de l'expérience des entrepreneurs ferroviaires, de la possibilité d'une meilleure productivité en raison de l'aspect concurrentiel de la mise en adjudication par appel d'offres, et des statistiques de coûts de projets semblables fournies dans les mémoires des entrepreneurs.

Pratiquement aucun projet important de ballast et de traverses ou de repose des rails n'a été donné à contrat depuis 1980. Il faudrait donc aux entrepreneurs un certain temps avant d'arriver à un rythme de production permettant de faire des économies importantes pour ces deux types de travaux.

Par contre, plusieurs projets de revêtement (représentant un total de 600 milles) ont été exécutés à contrat au cours des dernières années. C'est donc là le type de travaux dans lequel les entrepreneurs ont actuellement le plus d'expérience.

S'il était possible de lancer des appels d'offres pour la main-d'oeuvre, l'équipement et la supervision de chantier des travaux de ballast et de traverses, de repose des rails et de revêtement définitif, on pourrait compter réaliser, entre 1986 et la fin du programme, des économies de cet ordre:

Ballast et traverses	- 5 à 10 % de 44,7 millions de dollars
	= 2,2 à 4,5 millions de dollars
Repose des rails	- 5 à 10 % de 26,7 millions de dollars
	= 1,3 à 2,7 millions de dollars
Revêtement définitif	- 10 à 20 % de 7 millions de dollars
	= 0,7 à 1,4 million de dollars
Total	entre 4,2 et 8,6 millions de dollars

Quand on fait faire à contrat des travaux de construction, il est possible de calculer les économies potentielles au moment de l'analyse des offres. Il ne faut toutefois pas oublier que les économies possibles sont attribuables à deux principaux facteurs: la nature concurrentielle de l'adjudication et la productivité que l'entrepreneur suppose pouvoir atteindre quand il prépare son offre. Dans deux des types de travaux envisagés, c'est-à-dire pour le ballast et les traverses, et la repose des rails, la productivité dépend dans une grande mesure de la coopération des compagnies de chemin de fer pour l'achat et la livraison des matériaux nécessaires. Si, après avoir basé son devis sur la coopération entière de la compagnie de chemin de fer, un soumissionnaire moins-disant n'obtenait pas cette coopération, il faudrait s'attendre à des demandes d'indemnité de retard. Le coût de ces indemnités réduirait bien entendu les économies que l'on comptait réaliser grâce à l'adjudication.

Recommandations

Le programme de remise en état des embranchements comprend encore une part importante de travaux qui pourraient faire l'objet d'un appel d'offres. Il existe dans l'ouest du Canada plusieurs entrepreneurs capables d'entreprendre ces travaux et intéressés à le faire. Bien qu'on nous ait dit qu'il y a peu à espérer d'une plus grande adjudication de contrats, il reste néanmoins possible de réaliser par ce moyen des économies importantes sur le reste du programme. Mis à part les obstacles que présentent les dispositions des conventions collectives actuelles, rien ne paraît s'opposer à ce qu'une plus grande proportion de travaux soient exécutés à contrat.

Nous recommandons que soit examinée plus en détail la possibilité de lancer des appels d'offres pour un plus grand nombre de travaux, dans le but de rechercher une solution de compromis qui permettrait de faire faire à contrat des travaux se rapportant au ballast et aux traverses, à la repose des rails et au revêtement. Toutefois, comme le programme ne doit plus durer que de trois à quatre ans, il ne reste plus beaucoup de temps pour étudier la faisabilité de cette option. Si une étude plus approfondie devait indiquer que l'adjudication d'un plus grand nombre de contrats pourrait donner lieu à des retards, cela compromettrait sérieusement les possibilités d'économie et rendrait l'objectif relativement futile.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral consulte immédiatement les compagnies de chemin de fer, les syndicats concernés et les entrepreneurs ferroviaires, pour examiner la possibilité de faire faire davantage de travaux à contrat, avec soit la compagnie de chemin de fer, soit le gouvernement fédéral comme maître d'oeuvre.

5.1.6 Évaluation des accords actuels de remise en état

Description

Les deux accords de remise en état conclus entre le gouvernement et les compagnies de chemin de fer en mai 1984, prévoient que le gouvernement

paierait à chaque compagnie un prix fixe pour l'exécution de certains travaux sur certains tronçons de certains embranchements, ces travaux devant répondre aux spécifications établies pour chaque embranchement: capacité de charge de 220 000 livres à 30 milles à l'heure, capacité de charge de 263 000 livres à 30 milles à l'heure et amélioration de la facilité d'entretien.

Ces accords sont fort différents des quatre premiers accords de remise en état, qui prévoyaient le remboursement des coûts directs des compagnies de chemin de fer, plus les frais supplémentaires.

Avantages des accords actuels

De bonnes raisons ont motivé le remplacement de l'ancien type d'accords par le nouveau type. Il n'est, par exemple, plus nécessaire de procéder à des vérifications financières laborieuses, litigieuses et coûteuses. Les seuls contrôles nécessaires sont les inspections techniques sur le terrain visant à vérifier la portée et la qualité des travaux. De plus, les accords actuels portent sur un programme complet de cinq ans, de sorte que tous les intéressés savent quels travaux seront effectués et en quelle année.

Inconvénients

D'après l'expérience de l'année passée, nous sommes portés à conclure que les accords actuels rendent difficile de mettre en corrélation le prix payé pour les travaux et les travaux qui sont effectivement effectués. Cela est attribuable au fait que les forfaits prévus dans les accords pour les travaux à exécuter jusqu'en 1988 ont été calculés en fonction d'estimations assez générales faites en 1983-1984. Le peu de temps dont on a disposé pour négocier ces accords n'a pas permis de procéder à des inspections sur le terrain et il n'a donc pas été possible d'établir dans le détail la portée des travaux ou une estimation des travaux, embranchement par embranchement.

Les estimations de 1984 ont été basées sur les coûts passés du programme de remise en état, y compris les frais généraux et les frais supplémentaires, dont certains font encore l'objet de différends en

ment que les programmes de travail peuvent fréquemment être changés à la suite des inspections préliminaires et parfois, sous l'effet de facteurs externes au programme de remise en état lui-même. Les parties devraient s'attendre que ces modifications continuent jusqu'à ce que toutes les inspections préliminaires aient été effectuées et jusqu'à ce qu'il ne reste plus d'initiatives à prendre pouvant influencer la configuration et la longévité des embranchements tributaires du transport du grain.

Un autre facteur est devenu évident au cours de l'année passée: certains des embranchements que l'on avait inclus dans le programme de travail en 1984, mais dont la remise en état ne devait se faire que plus tard (1987 ou 1988, par exemple), pourraient faire l'objet de certains changements, qui pourraient modifier la portée des travaux. Dans le cadre des travaux d'entretien normalisé, par exemple, certaines traverses pourront avoir été remplacées avant le début des travaux de remise en état. Les accords actuels ne permettent pas de tenir compte de ces changements dans la portée des travaux, ni d'ajuster le prix payé pour ces travaux.

Recommandations

Pour améliorer les accords de remise en état actuels d'une façon qui offrira la souplesse d'exécution voulue, nous recommandons que les parties aux accords négocient des révisions qui permettront de confirmer ou de modifier tous les ans la teneur des programmes de travail actuellement prévus et les valeurs convenues pour les travaux en question. Ces négociations devraient faire suite aux inspections préliminaires et à des devis techniques détaillés, préparés par la compagnie de chemin de fer visée et approuvés par l'inspecteur du gouvernement.

Les inspections préliminaires devraient être effectuées conjointement par l'inspecteur du gouvernement et le personnel compétent de la compagnie de chemin de fer, mais pas avant que la compagnie de chemin de fer ait présenté à l'inspecteur son plan de travail détaillé pour l'embranchement en question.

Après cette inspection conjointe, le gouvernement et la compagnie de chemin de fer devraient s'entendre sur un plan de travail détaillé qui fasse état de la portée des travaux nécessaires à la remise en état de l'embranchement conformément à la norme qui aura été retenue pour cet embranchement.

La compagnie de chemin de fer devrait faire approuver par le gouvernement un devis technique détaillé. Ce devis devrait comporter une provision pour le coût direct des matériaux et de la main-d'oeuvre, ainsi qu'une contribution raisonnable aux frais généraux, pour tenir compte de l'augmentation des frais généraux de la compagnie causée par ce programme. S'il est possible de faire faire les travaux à contrat, le gouvernement peut décider de lancer un appel d'offres avant de décider d'aller de l'avant.

Après l'acceptation du devis par le gouvernement, il faudrait modifier en conséquence les programmes de travail et les valeurs convenues, pour tenir compte de la portée convenue des travaux et du prix qui sera payé pour ces travaux.

En adoptant de telles mesures, on éliminera toute incertitude qui pourrait exister quant au rapport entre le paiement des travaux et les travaux effectivement exécutés.

5.2 Importance économique de la remise en état des embranchements

En plus des subventions à l'exploitation prévues pour le transport du grain en vertu de la LTGO, les compagnies de chemin de fer ont reçu deux subventions à l'investissement. Comme ces subventions se rapportent également au transport du grain, on doit en tenir compte dans le total des subventions offertes à l'industrie céréalière.

L'une de ces subventions à l'investissement est le programme de remise en état que le gouvernement fédéral a lancé en 1977. L'autre est l'achat de wagons-trémies par les gouvernements fédéral et provinciaux. Quand l'on compare les coûts et avantages des autres options à ceux du

service actuel d'embranchement, il faut, avant de décider d'abandonner ou de conserver l'embranchement, tenir compte des fonds déjà investis dans la remise en état de l'embranchement ou des fonds que l'on comptait y investir.

Bien que la Commission Hall ait estimé, en 1977 que les compagnies de chemin de fer étaient entièrement compensées pour le transport du grain, le gouvernement fédéral a lancé le programme de remise en état pour s'assurer que les embranchements de l'ouest du Canada seraient suffisamment bien entretenus pour continuer à desservir les producteurs de grain. Depuis son lancement, ce programme a, par sa permanence même, institutionnalisé sa raison d'être aux yeux des compagnies de chemin de fer. Bien que le CP ait proposé qu'on procède à une étude pour déterminer à quels embranchements consacrer les fonds de remise en état, il estime également que le gouvernement devrait s'engager à financer toute remise en état exigée à une date ultérieure.

Sur un total de 1 015 milliards de dollars consacrés à la remise en état des embranchements, le gouvernement en a déjà dépensé 539 millions (bien que ces dépenses n'aient pas nécessairement toutes été comptabilisées). On ne saurait négliger le coût annuel (disons à un taux d'intérêt de 10 %) de ces investissements et il faudrait en tenir compte dans le total des subventions versées aux compagnies de chemin de fer pour l'exploitation des embranchements. Sur les embranchements qui ont été remis en état, les coûts minimaux annuels vont de 0,15 ¢ à 379,19 ¢ par tonne-mille, la moyenne étant d'environ 3,76 ¢ par tonne-mille. L'ensemble du programme de remise en état représente environ 0,3 ¢ par tonne-mille pour <u>tout</u> le grain statutaire (en prenant 31 milliards de tonnes-milles de trafic par an et un taux d'intérêt de 10 %).

Il reste environ 369 millions de dollars à dépenser dans le cadre du programme. Four les besoins des comparaisons, on a converti la valeur économique des projets de remise en état à venir en $/tonne, $/mille et ¢/tonnemille, comme le montre le tableau 5.4 ci-après.

Tableau 5.4

ANALYSE SOMMAIRE DES COÛTS DE REMISE EN ÉTAT À VENIR

	CN	CP	TOTAL
Nombre total de milles de voie à remettre en état	1 326,8	1 719,4	3 046,2
Total des coûts d'investissement (000 $)	221 412	137 750	359 162
Nombre total de tonnes par an (en milliers)	2 379,6	3 837,3	6 216,6
Coût annuel moyen par tonne (estimatif)	9,30	3,59	5,78
Coût annuel moyen par mille (estimatif)	16 690	8 011	11 790
Nombre maximal de tonnes-milles (en milliers)	162 046,0	268 721,3	430 767,4
Coût annuel minimal par tonne-mille (en ¢/tonne-mille - estimatif)			

Source: Division de l'Ouest, CCT

Il ressort de cette analyse que, quel que soit le coût actuel d'exploitation des embranchements en question, le programme de remise en état se traduira par un coût minimal qui variera de 0,48 ¢ à 172,05 ¢ par tonne-mille, mais sera en moyenne de 8 à 9 ¢ par tonne-mille, ce qui est bien supérieur au taux actuel de 2,5 ¢ par tonne-mille évalué en vertu de la LTGO.

Il se peut que la remise en état entraîne une réduction subséquente des coûts d'exploitation et qu'en définitive on aura réalisé des économies superieures a la valeur economique de la remise en état. Si c'est le cas, la

remise en état est une option sensée sur le plan économique, dans la mesure où le coût définitif est inférieur à celui d'autres systèmes possibles. Quand l'on compare les coûts des diverses options de service d'apport, il faut compter dans les coûts de l'embranchement les coûts de remise en état à venir.

Toutefois, les parties qui ont abordé ce sujet semblent dans l'ensemble mécontentes du programme de remise en état, sauf, bien entendu, si c'est l'embranchement qui les intéresse qui est remis en état. L'université du Manitoba et d'autres parties estiment qu'il serait plus économique d'améliorer certains embranchements pour leur permettre de recevoir des wagons-trémies que d'améliorer tous les embranchements conformément à une norme inférieure. Pacific Northern Rail Contractors (PNR) a proposé l'établissement d'un projet pilote. Il s'agirait d'utiliser en tandem des wagons-trémies à moitié chargés et des wagons couverts, et, une fois arrivé au branchement avec la ligne principale, de remplir complètement les wagons-trémies avec le grain transporté dans les wagons couverts. Cette compagnie et d'autres encore estiment que cela constituerait un moyen efficace d'exploiter les embranchements sans avoir à augmenter la capacité de charge au-delà de 170 000 livres, mais Manitoba Pool Elevators pense que le coût du transbordement du grain réduirait de beaucoup les économies réalisées. Certaines de ces parties estiment également qu'on pourrait faire des économies importantes en utilisant des wagons-trémies à une plus faible vitesse ou en utilisant des wagons-trémies en aluminium ou d'autre matériel roulant léger.

D'autres, par contre, estiment que la remise en état pourrait être un gaspillage total d'argent, du fait que la fermeture et le regroupement des élévateurs tendra à réduire l'utilisation des embranchements et à faire augmenter de beaucoup le coût unitaires du reste des expéditions. Il est bien entendu que, si la rationalisation des élévateurs a déjà eu lieu ou si le trafic est déjà très faible, la remise en état représente une dépense peu judicieuse des fonds disponibles.

Toutefois, là où la remise en état constitue une utilisation efficace des ressources, les parties s'entendent pour dire que les appels d'offres seraient un bon moyen de choisir l'entrepreneur chargé d'effectuer les travaux de remise en état et d'entretien. Elles estiment que ce serait là le moyen de faire faire les travaux nécessaires au moindre coût. D'après l'Alberta Wheat Pool, même si les exigences de sécurité et de qualité ne permettent, au mieux, que de faibles économies, il serait préférable de consacrer les fonds de remise en état à des projets d'investissement plutôt qu'à l'entretien, pour qu'ils ne puissent être imputés conjointement aux taux de transport. Le CP, quant à lui, pense que, si l'on décide que certains travaux doivent être faits à contrat, la meilleure façon de procéder consiste à lancer des appels d'offres par invitation.

En ce qui concerne l'importance économique du programme de remise en état, nous arrivons aux conclusions suivantes:

a) Quelle que soit la faisabilité économique du maintien de certains embranchements ou tronçons d'embranchement, il faudrait donner aux tronçons d'embranchement qui ont été remis en état la priorité sur les tronçons d'embranchement qui ne l'ont pas été et qui reviennent cher, et ce, que la remise en état de ces derniers ait été prévue ou non.

b) Il n'y a pas lieu de modifier le montant total prévu pour la remise en état, mais il faudrait vérifier comment les fonds sont dépensés, afin de maximiser la rentabilité dans l'étude des coûts des autres options de transport.

c) Comme le programme de remise en état est financé par les fonds publics, il faudrait publier tous les ans ses coûts nets en termes de ¢/tonne-mille, pour chaque embranchement, en incluant les fonds effectivement dépensés et les investissements projetés.

5.3 wagons-trémies achetés par le gouvernement

Depuis 1972, le gouvernement fédéral, en achetant des wagons-trémies, offre une subvention directe à l'investissement aux grandes compagnies de chemin de fer et aux producteurs de grain des Prairies. La Saskatchewan et l'Alberta ont également acheté des wagons-trémies pour les compagnies de chemin de fer. Au total, le gouvernement a acheté 17 120 wagons pour les compagnies de chemin de fer, ce qui représente une valeur de remplacement estimée de 1,12 milliard de dollars (voir les détails au tableau 5.5). Si l'on prend un taux d'intérêt de 10 %, la valeur économique totale du coût de remplacement est d'environ 0,4 ¢ par tonne-mille.

Tableau 5.5

SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES REPRÉSENTÉES
PAR L'ACHAT OU LA LOCATION DE WAGONS-TRÉMIES
(depuis 1972)

A. ACHATS	NOMBRE DE WAGONS	PRIX D'ACHAT (000 $)	VALEUR ACTUELLE DE REMPLACEMENT* (000 $)
1. Gouvernement fédéral	13 120	590 600	860 672
2. Saskatchewan	1 000	inconnu	65 600
3. Alberta	1 000	inconnu	65 600
B. LOCATIONS			
1. Gouvernement fédéral	2 000	18 500 par an	131 200
TOTAL	17 120	inconnu	1 123 072

* basé sur 65 000 $ par wagon.

Source: Transports Canada, Transport et manutention du grain.

En ce qui concerne l'importance économique des achats de wagons-trémies par le gouvernement, nous concluons qu'alors qu'une aide à l'investissement sous la forme de wagons-trémies achetés ou loués par le gouvernement était justifiée au titre du régime du taux du Nid-de-Corbeau, une telle aide à l'investissement n'est plus justifiée en vertu de la LTGO.

5.4 Accès aux ports de Churchill et de Prince-Rupert

5.4.1 Port de Churchill

Au cours de son enquête détaillée, qui a duré de 1975 à 1977, la Commission Hall a examiné un grand nombre d'éléments du transport du grain. Elle a notamment étudié la possibilité d'un échange de trafic entre le CN et le CP, afin que le trafic de grain provenant de lignes du CP proches de Churchill puisse se rendre à Churchill en passant par la Hudson Bay, plutôt qu'en empruntant l'itinéraire plus long passant par Thunder Bay ou Vancouver.

À la demande de la Commission Hall, le CN et le CP ont étudié ensemble la faisabilité d'établir plusieurs points d'échange pour le trafic du grain. Cette étude a conclu qu'on n'économiserait par an que 104 000 milles parcourus par des wagons chargés, ce qui ne compenserait pas les coûts supplémentaires des deux compagnies de chemin de fer, qui seraient supérieurs à la valeur des réductions réalisées.

La Commission a critiqué l'étude CN/CP pour plusieurs raisons:

1) Un certain nombre de divisions du CP à volume élevé de trafic et proches de Churchill n'ont pas été comprises dans l'étude.

2) Les deux compagnies n'ont pas choisi une campagne agricole représentative (1974-1975), car il n'y avait eu que de l'orge à être expédié de Churchill cette annéelà.

3) Les points d'échange utilisés dans l'étude.

En 1977, la Commission Snavely sur les coûts du transport ferroviaire du grain a examine les coûts qu'entraînerait pour les chemins de fer l'établissement d'un accord d'échange ferroviaire, en supposant que le grain destiné à Churchill proviendrait également de lignes du CP se trouvant dans les mêmes secteurs géographiques que celles du CN.

En partant des données fournies par l'étude conjointe du CN et du CP, la Commission Snavely a conclu, en partie, que:

> "l'établissement d'un système ouvert d'échange entre le CP et le CN, pour les expéditions de grain destinées à Churchill, aurait peu d'effets sur les coûts et l'efficacité des services de transport ferroviaire." (traduction)

L'accord d'échange de Churchill de 1980

À la suite d'une pénurie de grain approprié sur les subdivisions du CN desservant normalement Churchill, un accord provisoire d'échange fut établi en 1980.

Il s'agissait d'un accord d'un an permettant à des wagons couverts du CN, chargés à des points donnés des lignes du CP d'aller jusqu'à Churchill. Cet accord portait sur cinq divisions du CP en Saskatchewan: Wynyard, Sutherland, Melfort, LLoydminster et Hardisty. Pour les expéditions en provenance de ces subdivisions, le CP a publié les taux de base du Nid-de-Corbeau, mais ces taux ne s'appliquaient pas aux subdivisions proches de Churchill.

Cet accord a été motivé, non pas par le désir de réduire les distances parcourues, mais par la nécessité de garder le port de Churchill opérationnel en 1980.

Étude d'échange ferroviaire de Hudson Bay

En 1981, la division de l'Ouest de la Commission canadienne des transports a effectué une étude détaillée, qui consistait à reprendre l'analyse du CN et du CP pour une autre année (1976-1977), où la moitié ou

plus du grain expédié était du blé, en incluant toutes les subdivisions du CP pour lesquelles la distance par rapport à Churchill dépendait de l'itinéraire.

Cette étude visait essentiellement à estimer la valeur des économies réalisées grâce aux échanges et à la comparer aux coûts d'investissement et d'exploitation que cela entraînerait, dans le but de déterminer les mérites d'un accord d'échange permanent. L'étude de la CCT a conclu qu'un tel accord permettrait de réduire quelque peu le nombre de milles parcourus par des wagons chargés. L'importance de cette réduction et des économies conséquentes dépend principalement du volume total et du type de grain transporté. Autrement dit, il n'est pas possible de déterminer les économies moyennes: un fort pourcentage de blé entraînerait des réductions plus importantes, tandis qu'une forte proportion d'orge ne donnerait lieu qu'à de faibles réductions.

L'étude de la Commission a également établi que les économies potentielles, qui dépendent d'un certain nombre de variables, ne sont pas très élevées par rapport aux investissements estimés qu'exigerait un accord d'échange. Dans ces circonstances, il est possible que l'accord d'échange proposé ne soit pas économiquement viable.

Il ne faut pas oublier que l'étude du CN et du CP, et l'étude subséquente de la Commission, utilisant des données découlant des constatations de la Commission Snavely, étaient toutes deux basées sur l'application des taux non compensatoires du Nid-de-Corbeau. On arriverait à une conclusion fort différente si l'on partait des taux de transport du grain en vigueur, qui sont rémunératifs.

Un accord d'échange entre le CN et le CP pour le transport du grain jusqu'au port de Churchill soulève un certain nombre de questions opérationnelles qui ont été abordées et analysées en détail dans les études mentionnées. Ces questions opérationnelles ne concernent pas uniquement le transport ferroviaire, car un tel accord toucherait également les producteurs, les élévateurs et les expéditeurs. Ces questions opérationnelles doivent être placées dans un contexte plus large, c'est-à-dire qu'il faut considérer ce qui est dans l'intérêt du système de transport du grain dans son ensemble, en essayant de répartir également entre les divers intéressés les avantages et les inconvénients présentés par un accord d'échange.

Producteurs

Selon la Commission Hall, il fallait, pour desservir Churchill, que la Commission canadienne du blé fasse retenir le grain susceptible d'être transporté jusqu'à Churchill sur les fermes, dans des wagons et dans les élévateurs se trouvant sur les lignes du CN. Toutefois, cette façon de faire entraîne l'encombrement des élévateurs et l'application inégale des quotas de livraison en attendant l'ouverture de la saison de navigation au port de Churchill.

Il semble qu'on pourrait avoir un système de livraison plus équitable si tous les producteurs des régions desservant Churchill, c'est-à-dire tous ceux qui livrent leur grain aux gares du CN et du CP, avaient la possibilité d'exporter leur produit par le port de Churchill.

Élévateurs primaires

Comme on l'a déjà indiqué, la retenue du grain destiné à Churchill entraîne l'encombrement des élévateurs primaires sur certaines lignes du CN. On pourrait réduire ce problème en faisant venir le grain de certaines lignes du CP dans la région. Le problème de l'entreposage serait ainsi partagé et, d'un point de vue opérationnel, serait simplifié.

Commission canadienne du blé

La Commission canadienne du blé a un rôle fort complexe à jouer, car elle est tiraillée par un certain nombre de variables intangibles, tant du côté des marchés que du côté des producteurs. Les représentants de la Commission du blé ont indiqué qu'ils seraient fort partisans d'un accord permanent d'échange entre le CN et le CP pour le grain destiné à Churchill.

Un tel accord permettrait à la Commission du blé de respecter avec plus de facilité les engagements de vente prévoyant Churchill comme port d'expédition, d'autant plus que la saison de navigation est extrêmement courte dans ce port. Il convient de préciser qu'à la suite de l'accord d'échange provisoire de 1980, la Commission canadienne du blé a proposé l'établissement d'un accord permanent. De plus, la Commission, qui est l'organisme central responsable de la commercialisation à l'étranger d'une grande part du grain canadien, et le seul exportateur de grain à partir de Churchill, a indiqué qu'elle préconise la publication des taux de transport du grain depuis toutes les gares ferroviaires de l'ouest du Canada jusqu'aux

quatre ports de l'ouest du Canada, c'està-dire Vancouver, Churchill, Prince-Rupert et Thunder Bay. La Commission estime que cette mesure est nécessaire pour lui donner la latitude dont elle a besoin pour obtenir et desservir plus facilement les marchés étrangers dans la situation très concurrentielle qui règne actuellement.

Compagnies de chemin de fer

Il est évident qu'il faudrait aborder les aspects ferroviaires d'un accord d'échange permanent pour le grain destiné à Churchill, c'està-dire les questions d'exploitation, de coordination, de matériel et d'infrastructure. Ces questions sont bien connues et il faudrait en confier la résolution à des représentants qualifiés des compagnies de chemin de fer et de la Commission du blé, qui connaissent bien les problèmes de chargement et de manutention du grain et notamment les opérations ferroviaires des subdivisions Herchemer et Thicket du CN.

Les questions se rapportant à l'établissement et à l'application d'un tel échange ont été résolues de façon concluante à l'occasion de l'accord provisoire de 1980. Nous sommes certains que l'expérience et les connaissances acquises à cette occasion, ajoutées aux efforts sincères de toutes les parties, permettront d'arriver à un accord permanent encore meilleur, notamment quand l'on tient compte de l'augmentation des recettes que permet la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

5.4.2 Port de Prince-Rupert

L'absence de taux visant le grain provenant des lignes du CP et destiné à l'exportation par le port de Prince-Rupert donne lieu à de graves préoccupations et constitue une grande lacune dans la structure actuelle des taux de transport du grain. Cela est d'autant plus grave que Prince-Rupert vient d'inaugurer de nouvelles installations de manutention du grain d'une capacité annuelle de 750 millions de boisseaux. Les autres facteurs à considérer sont les suivants:

- les nouveaux taux compensatoires de la LTGO;

- la subvention de ces taux, dans une proportion importante, par le gouvernement fédéral;

- le fait que le Canada dépend de la Commission canadienne du blé et d'autres exportateurs du grain pour obtenir et desservir de la façon la plus efficace des marchés à l'étranger;

- les avantages, pour la Commission canadienne du blé et d'autres exportateurs, de pouvoir, à leur gré, établir l'ordre de priorité des expéditions de grain par plusieurs ports de la côte ouest, et maximiser leur aptitude à respecter leurs engagements à l'égard des marchés de la ceinture du Pacifique;

- les taux appliqués au transport du grain provenant de lignes du CN sont les mêmes à destination de Vancouver et de Prince-Rupert;

- en ce qui concerne les taux de transport du grain du CN, la distance ferroviaire entre Edmonton et Prince-Rupert est considérée égale à celle séparant Edmonton de Vancouver (765 milles);

- en ce qui concerne les taux de transport du grain, la distance ferroviaire entre Edmonton et Vancouver sur la ligne du CN est considérée égale à celle séparant Calgary de Vancouver sur la ligne du CP (765 milles);

- le CN et le CP ont un accord interne qui permet au grain provenant de certaines lignes du CP d'être transporté jusqu'à Vancouver en passant par Edmonton, c'est-à-dire sur la ligne du CN, les recettes allant au

CP. De la même façon, le grain provenant de certaines lignes du CN peut aller à Vancouver en passant par Calgary, c'est à-dire sur la ligne du CP, les recettes allant au CN.

5.4.3 Observations

Il est manifeste que depuis la Commission McPherson (1961), et encore plus depuis la Commission Hall (1977), l'amélioration et la modernisation du système canadien de collecte et de transport du grain ont fait d'énormes progrès. Toutefois, comme le montre ce qui précède, il reste encore beaucoup à faire, et c'est une tâche à laquelle nous devons nous consacrer si nous voulons continuer à offrir le système de manutention du grain le plus efficace et le plus économique possible.

Voici certaines de nos observations les plus importantes:

- l'absence de taux publiés de toutes les gares à tous les ports empêche de choisir, pour le grain destiné à l'exportation, le port qui s'avère le plus rentable,;

- bien que leurs données aient été dérivées du rapport de la Commission Snavely, les études précédentes indiquent qu'il serait possible de réduire le nombre de milles parcourus par des wagons chargés. Les constatations de la Commission Snavely se basaient sur les recettes rendues possibles par les anciens taux du Nid-de-Corbeau, qui ont depuis été remplacés par des taux compensatoires;

- la Commission canadienne du blé a indiqué qu'il est essentiel d'avoir un accès sans aucune limite aux quatre ports de l'ouest du Canada, pour que la Commission et d'autres exportateurs ait toute la latitude voulue pour vendre le grain canadien de la

façon la plus efficace possible sur des marchés étrangers très concurrentiels;

- les coûts supplémentaires entraînés par l'établissement d'un accord d'échange permanent seraient plus que compensés par la réduction correspondante des parcours et par la plus grande souplesse dont bénéficieraient la Commission canadienne du blé et d'autres expéditeurs;

- certaines années, le grain destiné à Churchill a dû provenir de lignes éloignées du CN, par exemple celles du nord de l'Alberta ou du sud du Manitoba, alors que le grain provenant de lignes du CP proches de Churchill continuait à être expédié à Thunder Bay et Vancouver;

- il y a eu par le passé des accords d'échange provisoires qui se sont avérés avantageux.

5.4.4 Recommandations

En ce qui concerne le port de Prince-Rupert, nous recommandons que les taux s'appliquant actuellement au transport, jusqu'à Vancouver, du grain et des produits du grain provenant de tous les points d'origine du CP dans l'ouest du Canada visés par le tarif n° 4310 CTC(F) 1032 de l'Association canadienne du trafic marchandises, s'appliquent également au transport jusqu'à PrinceRupert. Dans tous les cas, le trafic du CP à destination de Prince-dupert devrait passer par Edmonton, c'est-à-dire sur la ligne du CN.

En ce qui concerne le port de Churchill, nous recommandons l'établissement et la publication de taux s'appliquant au transport, jusqu'au port de Churchill, du grain et des produits du grain provenant de tous les points d'origine du CP dans l'ouest du Canada visés par le tarif n° 4310 CTC(F) 1032 de l'Association canadienne du trafic marchandises. Ces taux

devraient être basés sur le barème en vigueur de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, et sur la distance de l'itinéraire le plus court entre l'origine et la destination. L'itinéraire le plus court doit être basé sur l'établissement d'échanges ferroviaires, ainsi que sur certains points d'échange fictifs qu'établira la Commission canadienne des transports. Les points d'échange effectifs, ou les itinéraires utilisés par les compagnies de chemin de fer, ainsi que la division des recettes, seront laissés à la discrétion des compagnies de chemin de fer.

L'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et les importants engagements financiers du gouvernement fédéral ont relevé les taux de transport du grain à des niveaux compensatoires. Nous pensons que le système de transport du grain doit être considéré dans son ensemble et qu'il faut y apporter les changements nécessaires pour éliminer certaines contradictions, jusqu'à ce que nous ayons bel et bien le système le plus économique et le plus efficace. Nous pensons en particulier à l'inefficacité des opérations actuellement exigées pour desservir les ports de Prince-Rupert et de Churchill uniquement à partir de points situés sur des lignes du CN. Grâce aux changements que nous recommandons ci-dessus, les producteurs bénéficieront d'une réduction des taux, la Commission du blé et les autres exportateurs de grain bénéficieront d'une plus grande souplesse, du fait qu'ils pourront utiliser tous les ports de l'ouest du Canada, et, enfin, les contribuables canadiens auront à payer une part moins grande des coûts.

6.0 RECOMMANDATIONS

6.1 Généralités

Comme l'indique l'introduction de ce rapport, nos recommandations portent essentiellement sur la nécessité de créer de nouveaux mécanismes à l'égard des embranchements ferroviaires, dans le but d'améliorer les services d'apport, de réduire leurs coûts et d'améliorer par ailleurs l'efficacité du système de transport pour le bénéfice des utilisateurs et du public en général. Aux chapitres 1 et 2, nous avons indiqué, respectivement, quelle est la situation actuelle et quelles sont les options susceptibles de pouvoir remplacer les services traditionnels d'embranchement. À partir de ces considérations, nous avons présenté, au chapitre 3, une série de mécanismes d'amélioration ainsi que nos conclusions sur un certain nombre de questions connexes. Au chapitre 4, nous avons tiré des conclusions sur le cadre de politique dans lequel devraient s'inscrire les changements législatifs concernant les embranchements et les services de remplacement. Enfin, le chapitre 5 fait état des conclusions auxquelles nous sommes arrivés à l'égard d'un certain nombre de points qui exigent des changements administratifs plutôt que législatifs. En fait, comme le lecteur s'en sera rendu compte, le sujet de cette enquête est une série complexe de questions ayant une vaste portée et d'importantes retombées, c'est-à-dire des questions auxquelles il n'existe pas de réponse toute faite. Notre rapport est davantage un résumé de conclusions qu'une récapitulation structurée du grand nombre de mémoires qui nous ont été présentés et de tout ce que nous avons appris lors des nombreuses réunions auxquelles nous avons assisté. Il nous incombe toutefois de condenser les résultats de cette étude en un ensemble de recommandations faciles à saisir.

Nos recommandations se présentent sous deux formes: a) une recommandation visant la mise en oeuvre des politiques énoncées au chapitre 4, et b) une série de recommandations portant sur des changements administratifs et découlant de différentes parties du corps principal de ce rapport.

6.2 Cadre de politique

La politique que nous recommandons d'adopter à l'égard des embranchements ferroviaires et des autres services d'apport, comme les compagnies de transport ferroviaire sur courtes distances, les élévateurs hors-voie et le camionnage, est exposée en détail au chapitre 4. Ces recommandations sont essentiellement les suivantes:

a) Les coûts réels d'exploitation et de remise en état des embranchements ferroviaires subventionnés directement ou indirectement par le gouvernement fédéral devraient être portés tous les ans à la connaissance des utilisateurs de ces embranchements et à la connaissance du public en général.

b) Le gouvernement devrait aider les utilisateurs à évaluer les diverses options de remplacement des services traditionnels d'embranchement ainsi que les répercussions financières et matérielles de ces options. Il devrait également aider les parties intéressées par un service d'apport moins cher à coordonner leurs efforts et encourager et subventionner les projets de démonstration et les essais technologiques de faisabilité de matériel et de modes d'exploitation innovateurs se rapportant aux services d'apport de remplacement.

c) Il faudrait donner aux intéressés, c'est-à-dire aux expéditeurs, aux compagnies de chemin de fer sur courtes distances, aux exploitants d'élévateurs et aux entreprises de camionnage, le droit de demander que les subventions normalement versées pour l'exploitation d'un service traditionnel d'embranchement soient réaffectées à un autre service de transport si ce dernier coûte moins cher.

d) Les subventions versées au service d'apport de remplacement doivent être telles que les utilisateurs ne paieront pas davantage pour ce service d'apport que pour le service traditionnel d'embranchement.

e) Les subventions versées au service d'apport doivent être calculées en fonction des coûts du mouvement du trafic, qui serait normalement transporté et subventionné sur l'embranchement. Ces coûts ne doivent être calculés que jusqu'à la tête de ligne d'arrivée la plus proche. La subvention par tonne ne doit en aucun cas dépasser la subvention par tonne versée pour le service traditionnel d'embranchement au moment de la demande de la réaffectation de la subvention, cette subvention étant indexée chaque année pour tenir compte de l'augmentation moyenne des coûts par tonne sur tous les embranchements non rentables.

f) Chaque année, le gouvernement devrait déterminer s'il y a lieu de continuer à subventionner jusqu'à 10 p. 100 des embranchements coûtant le plus cher (en fonction des coûts unitaires, en ¢ par tonne-mille), et chercher des services de remplacement coûtant moins cher.

g) Dans les régions frontières qui ne sont pas desservies par des embranchements et où la tête de ligne d'arrivée se trouve à plus de 50 milles, les frais de camionnage et de la deuxième mise en élévateur devraient être compensés en vertu des dispositions de la LTCO, si un exploitant d'élévateurs est disposé à construire et exploiter un élévateur viable.

h) Les propriétaires d'embranchements devraient continuer à avoir le droit de demander l'abandon de leur embranchement et de se faire compenser pour l'exécution d'une obligation publique. Ils devraient, par ailleurs, être traités à pied d'égalité avec les autres services d'apport.

i) Toutes les requêtes en abandon ou demandes de réaffectation des subventions doivent être décidées dans un délai maximal de six (6) mois.

j) Les travaux de remise en état à venir ne doivent être effectués que si leur rentabilité a été prouvée.

k) La possibilité de développements futurs ne doit justifier le maintien d'embranchements que si les intéressés peuvent garantir un trafic futur acceptable.

l) Il faudrait encourager les compagnies de chemin de fer de grande ligne auxquelles appartiennent les embranchements non rentables à vendre ces embranchements ou à les échanger avec d'autres compagnies de chemin de fer, si cela doit donner lieu à un système de transport plus efficace et plus rentable.

6.3 Remise en état des embranchements

Voici nos recommandations à l'égard de la remise en état des embranchements:

a) La dépense des fonds restant dans le programme de remise en état doit être décidée uniquement en fonction de critères de rentabilité.

b) Les programmes de travail et la valeur convenue des travaux doivent être confirmés ou modifiés tous les ans à la suite des inspections préliminaires et en fonction des devis techniques détaillés préparés par les compagnies de chemin de fer et approuvés par les inspecteurs du gouvernement.

c) Les inspections préliminaires devraient être effectuées conjointement par l'inspecteur du gouvernement et le personnel compétent de la compagnie de chemin de fer, mais pas avant que cette dernière ait présenté à l'inspecteur son plan de travail détaillé pour l'embranchement en question.

d) Après l'inspection conjointe, toutes les parties devraient s'entendre sur un plan de travail détaillé qui indique la portée des travaux nécessaires pour remettre l'embranchement en état conformément à la norme prescrite pour cet embranchement.

e) La compagnie de chemin de fer devrait faire approuver par le gouvernement un devis technique détaillé. Ce devis devrait comprendre une provision pour les coûts directs des matériaux et de la main-d'oeuvre ainsi qu'une contribution raisonnable à l'augmentation des frais généraux des compagnies de chemin de fer occa-

sionnée par le programme. Le gouvernement peut envisager le recours à des soumissions concurrentielles. Si cette option est possible, le gouvernement peut décider d'obtenir des soumissions concurrentielles avant de prendre la décision d'aller de l'avant.

6.4 Wagons-trémies du gouvernement

Nous recommandons que le gouvernement fédéral cesse d'acheter et de louer des wagons-trémies pour le transport du grain.

6.5 Trains touristiques

Nous recommandons que tous les aspects de l'exploitation de trains touristiques relèvent de la compétence provinciale et ne soient pas admissibles à des subventions du gouvernement fédéral.

6.6 Échanges ferroviaires pour Churchill et Prince Rupert

En ce qui concerne le port de Prince Rupert (C.-B.), nous recommandons que tous les taux s'appliquant au transport, jusqu'à Vancouver (C.-B.), du grain et des produits du grain provenant de toutes les lignes de CP de la région des Prairies s'appliquent également au transport jusqu'à Prince Rupert.

En ce qui concerne le port de Churchill (Man.), nous recommandons que des taux soient établis et publiés pour le transport, jusqu'à Churchill, du grain et des produits du grain provenant de toutes les lignes de CP de la région des Prairies. Ces taux devraient être basés sur le barème en vigueur en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, et sur la distance de l'itinéraire le plus court sur les lignes des deux compagnies ferroviaires de l'origine à la destination. Cette distance doit être basée sur l'établissement d'échanges ferroviaires ainsi que sur certains points d'échange fictifs qu'établira la Commission canadienne des transports. Les

compagnies de chemin de fer pourront décider elles-mêmes des points effectifs d'échange ou des itinéraires utilisés ainsi que de la division des recettes.

6.7 Méthode de calcul des frais d'embranchement, ordonnance R-6313

Nous recommandons fortement que la Commission examine au cours des douze prochains mois la méthode de calcul des frais d'embranchement exposée dans l'ordonnance R-6313, pour s'assurer:

a) que cette méthode est acceptable d'un point de vue comptable;

b) que cette méthode s'applique bien aux embranchements et que les calculs tiennent compte des frais évitables découlant de l'abandon des embranchements; et

c) qu'on tient compte de tout autre point se rapportant à la précision de la méthode de calcul.

6.8 Examen après cinq ans

Nous recommandons que l'on conserve le délai de cinq ans pour l'examen de la décision de maintenir et subventionner un enbranchement, mais que la Commission ait le droit de prolonger ce délai si des circonstances spéciales l'exigent.

6.9 Limites imposées par la remise en état

Qu'il ait été économiquement justifié ou non, un programme de remise en état a déjà été commencé pour certains embranchements des Prairies. Les fonds ont déjà été investis et nous recommandons que les subventions versées pour les tronçons d'embranchement où les travaux de remise en état sont essentiellement terminés ne puissent être réaffectées avant l'an 2000.

6.10 Maintien des embranchements sans exploitation

Nous recommandons que, quand la compagnie de chemin de fer à laquelle il appartient demande l'abandon d'un embranchement en vertu de la législation en vigueur, la Commission ait le droit de demander à la compagnie de maintenir l'embranchement sans l'exploiter, jusqu'à ce qu'on puisse déterminer le volume du trafic. Ainsi, les subventions versées en compensation de cette obligation publique seraient limitées à des coûts d'entretien minimaux, et ne pourraient être versées que pendant un maximum de cinq (5) ans ou pendant une période plus courte que pourrait approuver la Commission, après quoi l'abandon serait automatiquement autorisé.

6.11 Construction de raccordements d'embranchements

Nous recommandons que la Commission soit habilitée à publier une ordonnance exigeant la construction d'embranchements de raccordement, cette construction étant financée à l'aide des fonds restant dans le programme de remise en état des embranchements des Prairies, s'il est démontré qu'elle est rentable.

6.12 Mise en oeuvre

La mise en oeuvre de ces recommandations exigera l'attention d'un seul organisme au sein de la Commission. Nous recommandons la création d'un bureau consacré à cette tâche, dont une section dans la région de la capitale nationale et une autre dans la Division de l'Ouest de la Commission. Ce bureau serait chargé d'aider à rédiger la législation, la réglementation et les procédures et pourrait par la suite offrir les services d'enquête, de coordination, d'audience et de contrôle associés à ces nouveaux mécanismes.

6.13 Mesures provisoires

La mise en oeuvre d'un grand nombre de ces recommandations exige des changements législatifs. En attendant ces changements, les recommandations portant sur les embranchements tributaires du transport du grain pourraient être mises en oeuvre à l'aide du fonds de réserve pour l'amélioration du réseau.

signé par
Le commissaire,

_____

J.M. McDonough,
président

Le commissaire,

_____

R.J. Orange

Le commissaire,

_____

D.H. Chapman

ANNEXE 1

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
1. Ville de Maniwaki	Maniwaki (Québec)	19 jan. 1985
2. Association du Camionnage du Québec	Montréal (Québec)	29 jan. 1985
3. N.W.T. Motor Transport Assoc.	Yellowknife (T.N.-O.)	5 fév. 1985
4. Traffic Gravel & By-Products	Brandon (Manitoba)	13 fév. 1985
5. Mme Gabrielle Rolland	Labelle (Québec)	20 fév. 1985
6. Weekes Rail-Line Retention Committee	Norquay (Saskatchewan)	26 fév. 1985
7. Red Deer Regional Planning Commission	Red Deer (Alberta)	27 fév. 1985
8. M. John Watson	Fort McMurray (Alberta)	27 fév. 1985
9. C.M.R. de La-Vallée-de-la-Gatineau	Gracefield (Québec)	1er mars 1985
10. C.F.F.P.C.	Montréal (Québec)	6 mars 1985
11. Université de la Colombie-Britannique	Vancouver (B.-C.)	6 mars 1985
12. Smith Falls Railway Museum Association	Brockville (Ontario)	8 mars 1985
13. Le P'tit Train des Laurentides Inc.	Brossard (Québec)	8 mars 1985

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
14. Linke Agencies Ltd.	Kelvington (Sask.)	12 mars 1985
15. L.H. Steeves, CN	Riverview (N.-B.)	13 mars et 11 avril 1985
16. Conseil régional de développement des Laurentides	Saint-Jérome (Québec)	21 février et 16 avril 1985
17. M. Kenneth Showers	Victoria (C.-B.)	12 mars 1985
18. Big Beaver Railroad & Elevator Retention Committee	Big Beaver (Sask.)	18 mars 1985
19. Lintlaw Chamber of Commerce et le Village of Lintlaw	Lintlaw (Sask.)	19 mars 1985
20. Truax Rail Retention Cttee	Avonlea (Sask.)	25 mars 1985
21. Town of Stettler	Stettler (Alberta)	10 jan. 1985
22. John Gormley, député	Ottawa (Ontario)	15 mars 1985
23. Village of Paradise Valley	Paradise Valley (Alberta)	21 mars et 26 mars 1985
24. M. John Obelnicki	Fisher Branch (Manitoba)	20 mars 1985
25. GO NORTH Committee	Toronto (Ontario)	15 mars 1985

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
26. Big River Wheat Pool Committee	Big River (Saskatchewan)	22 mars 1985
27. Ministère de la Voirie et des Transports	Province du Manitoba	22 mars 1985
28. Manitoba Pool Elevators	Winnipeg (Manitoba)	25 mars 1985
29. M. Robert O'Leary	Notre-Dame-du-Lac (Qué.)	18 mars 1985
30. Ministère des Transports et des communications	Downsview (Ontario)	26 mars 1985
31. Camrose Chamber of Commerce	Camrose (Alberta)	25 mars 1985
32. Albert Cooper, député	Ottawa (Ontario)	25 mars 1985
33. Central Western Railway Corporation	South Edmonton (Alberta)	27 mars 1985
34. Reward Wheat Pool Committee	Luseland (Saskatchewan)	28 mars 1985
35. Pacific Northern Rail Contractors	Langley (C.-B.)	30 mars 1985
36. Interlake Development Corporation Inc.	Arborg (Manitoba)	1er avril 1985
37. Sask. Wheat Pool Committee of Lintlaw	Lintlaw (Sask.)	27 mars 1985
38. Transport 2000 Atlantic	Kentville (N.-É.)	26 mars 1985

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
39. Amaranth Rail Retention Committee	Amaranth (Manitoba)	1er avril 1985
40. Shamrock Rail Retention Committee	Shamrock (Sask.)	1er avril 1985
41. Village of Coderre	Coderre (Sask.)	1er avril 85
42. Coderre Rail Retention Committee	Coderre (Sask.)	1er avril 85
43. Saskatchewan Wheat Pool Committee		6 mars 1985
44. R.M. of Coulee No. 136	Swift Current (Sask.)	1er avril 85
45. McMahon and District		1er avril 85
46. Saskatchewan Wheat Pool Committee	Cando (Saskatchewan)	1er avril 1985
47. Chessie System Railroads	Cleveland (Ohio)	1er avril 85
48. Big River and District Board of Trade	Big River (Sask.)	28 mars 1985
49. Valleyview Grain Trans. Action Committee	Valleyview (Alberta)	20 mars 1985
50. M.D. of Acadia Valley No. 34 & Rail Retention Committee of Acadia Valley	Acadia Valley (Alberta)	25 mars 1985
51. Alberta Wheat Pool	Calgary (Alberta)	1er avril 85

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
52. Université du Manitoba	Winnipeg (Manitoba)	3 avril 1985
53. Fisher Branch Farm Business Group	Fisher Branch (Manitoba)	27 mars 1985
54. Preeceville & District Chamber of Commerce	Preeceville (Sask.)	2 avril 1985
55. McCain Foods Limited	Florenceville (N.-B.)	29 mars 1985
56. Ministére de la Voirie et des Transports	Province de la Saskatchewan	2 avril 1985
57. M. E.W. Hart	Winnipeg (Manitoba)	31 mars 1985
58. Alberta Trucking Association	Calgary (Alberta)	4 avril 1985
59. Preeceville-Kelvington Save-Our-Rail Committee	Lintlaw (Saskatchewan)	30 mars 1985
60. Travailleurs unis des transports	London (Ontario)	6 avril 1985
61. Pioneer Grain Co. Ltd.	Winnipeg (Manitoba)	8 avril 1985
62. Chemins de fer nationaux du Canada	Montréal (Québec)	11 avril 1985
63. Western Canadian Wheat Growers Association	Regina (Saskatchewan)	12 avril 1985
64. Shamrock Subd. Rail Line Retention Committee	Shamrock (Saskatchewan)	12 avril 1985

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
65. Rossburn Subd. Retention Committee	Rossburn (Manitoba)	15 avril 1985
66. R.M. of Big River	Big River (Sask.)	30 mars 1985
67. Cargill Limited	Winnipeg (Manitoba)	12 avril 1985
68. Canadian Pacifique Limitée	Montréal (Québec)	15 avril 1985
69. Felix Holtmann, député	Ottawa (Ontario)	16 avril 1985
70. Clayton, Sparks and Association Ltd.	Saskatoon (Sask.)	5 avril 1985
71. Town of Port Elgin	Port Elgin (Ontario)	11 avril 1985
72. United Grain Growers	Winnipeg (Manitoba)	15 avril 1985
73. Saskatchewan Canola Growers Association	Saskatoon (Sask.)	12 avril 1985
74. T.U.T. local 1356	Regina (Saskatchewan)	10 avril 1985
75. Saskatchewan Wheat Pool	Regina (Saskatchewan)	27 mars 1985
76. Association des syndicats de cheminots du Canada	Ottawa (Ontario)	24 avril 1985
77. Manitoba Pool Elevators, Sub-District 805	Riverton (Manitoba)	24 avril 1985
78. National Farmers Union Local 611	Saskatoon (Sask.)	30 avril 1985
79. Davaar Delphic Co. Ltd.	Regina (Saskatchewan)	29 avril 1985

MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION (SUITE)

PRÉSENTÉ PAR	LOCALITÉ	DATE
80. M. Raymond Bernier	Fisher Branch (Manitoba)	7 mai 1985
81. Alberta Economic Development	Edmonton (Alberta)	13 mai 1985
82. Comité ferroviaire de l'Outaouais et de la Vallée de la Gatineau	Hull (Québec)	15 mai 1985
83. National Farmers Union	Saskatoon (Sask.)	30 mai 1985

ANNEXE 2

GROUPES ET INDIVIDUELS QU'ON A RECONTRÉ

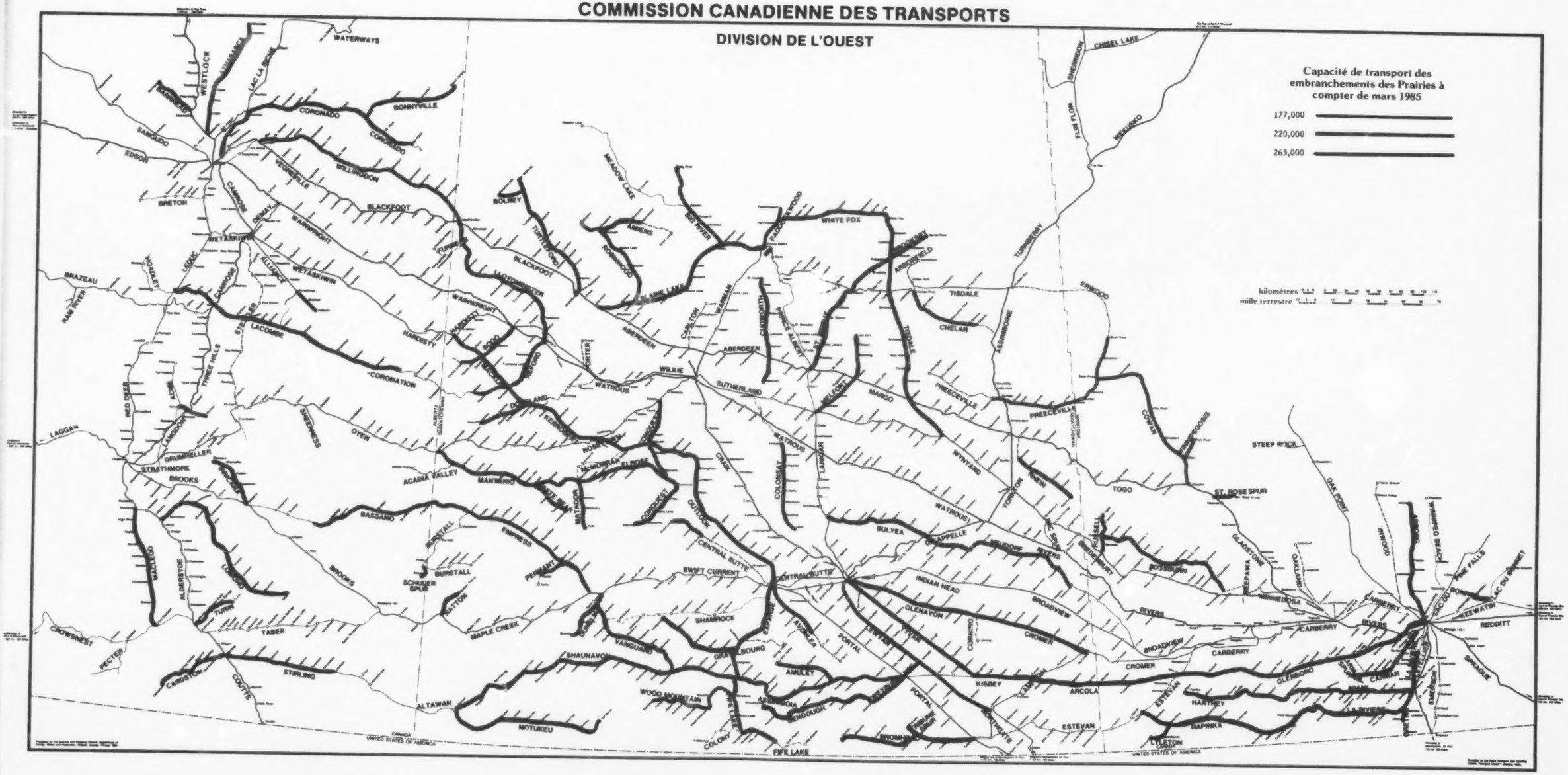
Officials of the Dept. of Transportation & Highways, Province of British Columbia	Vancouver
B.C. Rail	Vancouver
B.C. Hydro	Vancouver
G. Gregory	Vancouver
Grain Transportation Agency	Winnipeg
Canadian Grain Commission	Winnipeg
Canadian Wheat Board	Winnipeg
C.P. Rail	Montreal & Winnipeg & Regina
C.N. Rail	Montreal & Winnipeg & Regina
Manitoba Pool Elevators Limited	Winnipeg & Regina
Pioneer Grain Limited	Winnipeg & Regina
United Grain Growers Limited	Winnipeg & Regina
Cargill Grain Company Limited	Winnipeg & Regina
Saskatchewan Wheat Pool	Regina
Alberta Wheat Pool	Calgary & Regina
University of Manitoba, Transportation Centre	Winnipeg
Officials of the Ministry of Transportation and Communications, Province of Ontario	Toronto
Hon. G. Tardif and Officials of the Dept. of Transport Province of Quebec	Quebec City
Officials of the Dept. of Transport, Province of Nova Scotia	Halifax
Officials of the Dept. of Transportation, Province of New Brunswick	Fredericton
Officials of the Dept. of Transportation, Province of Newfoundland	St. John's
Officials of the Dept. of Transport, Province of Prince Edward Island	Charlottetown
Hon. James Garner and Officials of the Dept. of Highways & Transportation, Province of Saskatchewan	Regina
Hon. John Plohman and Officials of the Dept. of Highways and Transportation, Province of Manitoba	Winnipeg & Regina
Officials of the Department of Economic Development, Province of Alberta	Edmonton & Regina
Central Western Railways	Edmonton & Saskatoon
Grain Producers and others - Rossburn Subdivision	Winnipeg & Minnedosa
Grain Producers and others - Alliance Subdivision	Forrestburg, Alta.
Grain Producers and others - Big River Subdivision	Big River, Sask.
Grain Producers and others Paddockwood Subdivision	Paddockwood, Sask.
Grain Producers - Colonsay Subdivision	Saskatoon, Sask.
Grain Producers - Carlton Subdivision	Saskatoon, Sask.
Association of American Railroads	Washington, D.C., U.S.A.
American Short Line Railroad Association	Washington, D.C., U.S.A.
Mr. Allan Soccea, General Manager, Belfast and Moosehead Railroad	Belfast, Maine, U.S.A.
Mr. Bryan Whipple, President, Eureka Southern Railroad Company	Eureka, California, U.S.A.
National Farmer's Union - Local 611	Saskatoon, Sask.

Manager, Town of Maniwaki	Hull
Outaouais and	
Outaouais Gatineau Valley Railway Committee	Hull
Transport 2000	Hull

ANNEXE 3

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

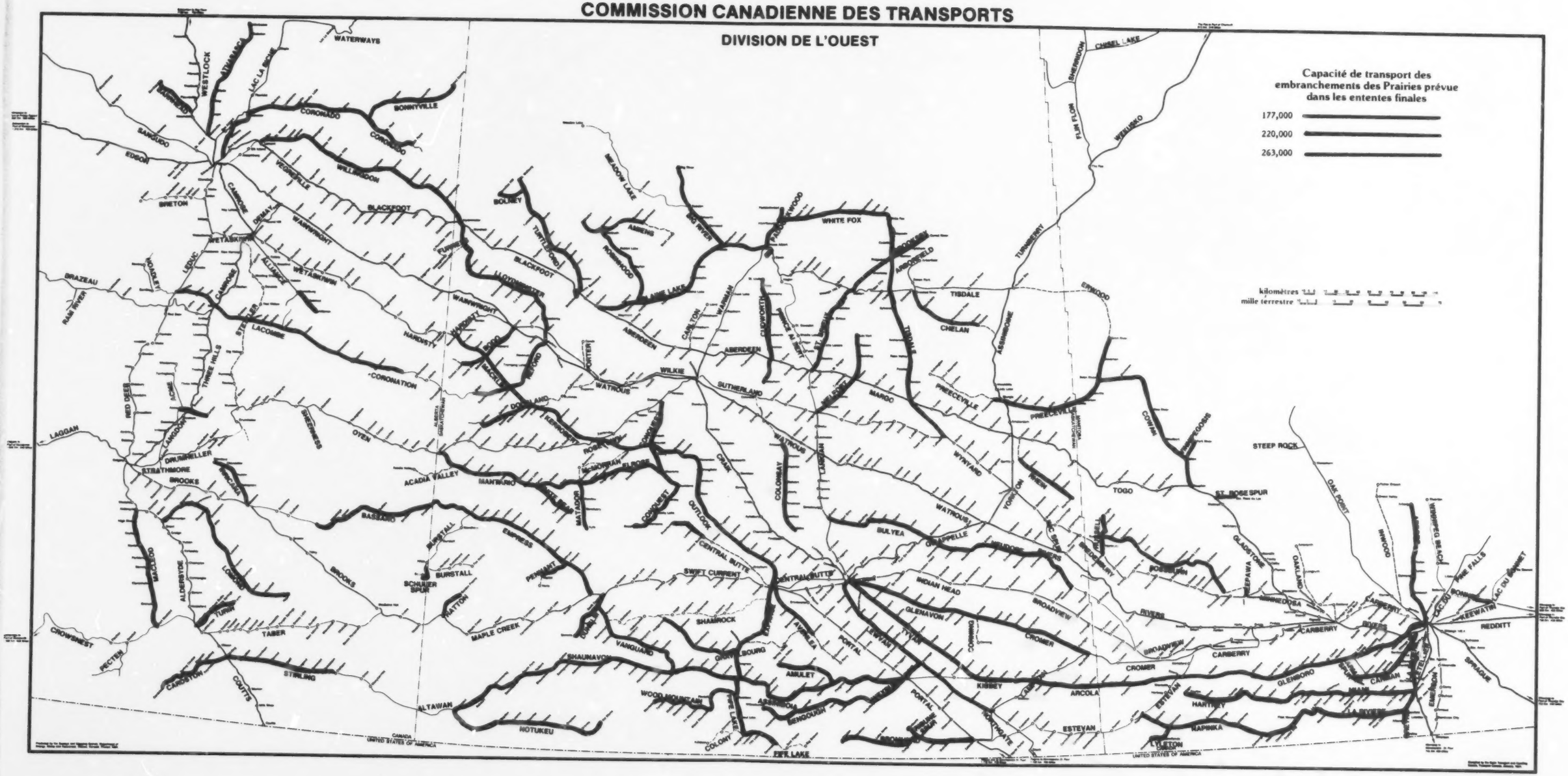
DIVISION DE L'OUEST



Pièce 1

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

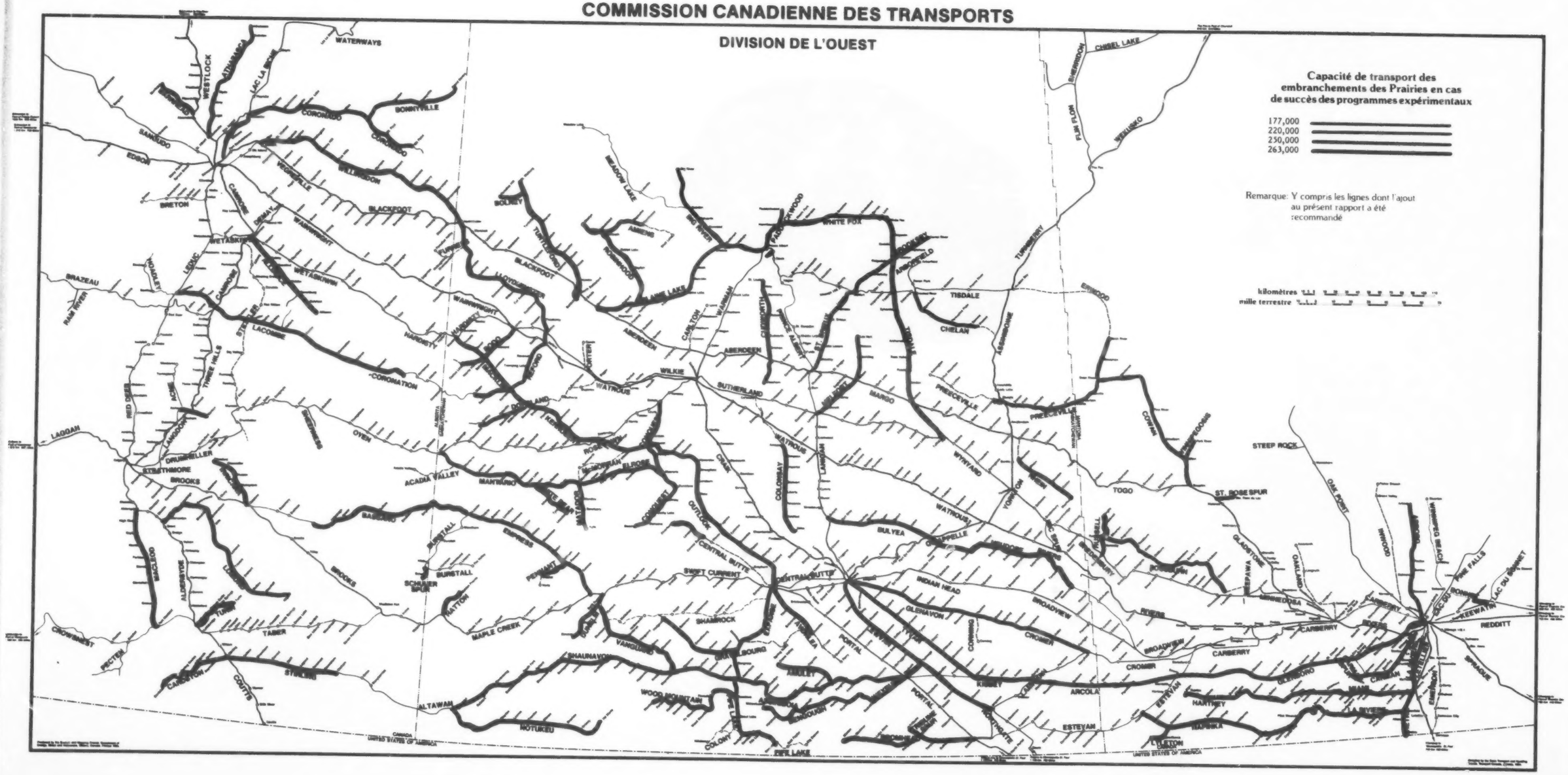
DIVISION DE L'OUEST



Pièce 2

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

DIVISION DE L'OUEST



Capacité de transport des embranchements des Prairies en cas de succès des programmes expérimentaux

177,000	
220,000	
250,000	
263,000	

Remarque: Y compris les lignes dont l'ajout au présent rapport a été recommandé

kilomètres
mille terrestre

Pièce 3